Die Bundesanwaltschaft als Staatsanwaltschaft des Bundes

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doktor iuris
der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von

MARKUS PETER
von Bern

Juris Druck+Verlag, Zürich
1972

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548121_0033

Die Bundesanwaltschaft als Staatsanwaltschaft des Bundes

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung der Würde eines Doktor iuris
der Rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von

MARKUS PETER
von Bern

Juris Druck + Verlag, Zürich
1972

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Die Fakultät hat diese Arbeit am 28. Oktober 1971 auf Antrag von Prof. Dr. H. Schultz als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

ISBN 3 260 03189 8

INHALTSÜBERSICHT

Vorwort 7

Literatur 8

Abkürzungen 12

1. Teil: GRUNDLAGEN, ORGANISATION UND AUFGABEN DER BUNDESANWALTSCHAFT 15

1. Abschnitt /

§ 1 Grundlagen und Organisation der Bundesanwaltschaft 15

I. Die rechtlichen Grundlagen der Bundesanwaltschaft 15

II. Die organisatorische Stellung der Bundesanwaltschaft 16

III. Der Aufbau und die Vertretung der Bundesanwaltschaft 21

2. Abschnitt: Die Aufgaben der Bundesanwaltschaft 23

§ 2 Allgemeine Übersicht 23

I. Staatsanwaltschaftliche Aufgaben 23

II. Nichtpolizeiliche administrative Aufgaben 23

III. Polizeiliche Aufgaben betreffend Staatsschutz 24

IV. Anderweitige polizeiliche Aufgaben 25

§ 3 Bundesgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit 26

I. Allgemeines 26

II. Die urteilenden Bundesbehörden 27

III. Die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden strafbaren Handlungen 28

IV. Bedeutung der Gerichtsbarkeit für den Bundesanwalt 29

2. Teil: DIE TÄTIGKEIT DES BUNDESANWALTS IM BUNDESSTRAFVERFAHREN 33

1. Abschnitt: Das Vorverfahren 33

Einleitung 33

§ 4 Ermittlungen der gerichtlichen Polizei 34

I. Ermittlungen der Bundesanwaltschaft 34
II. Die Organisation der gerichtlichen Polizei 35
III. Ziel und Umfang der Ermittlungen 38
IV. Das Verfahren im allgemeinen 40
V. Politische Delikte insbesondere 52

§ 5 Voruntersuchung 57

I. Allgemeines 57
II. Die Einleitung der Voruntersuchung 58
III. Mitwirkungsbefugnisse des Bundesanwaltes in der Voruntersuchung 60
IV. Befugnisse des Bundesanwaltes nach Schluss der Voruntersuchung 62
V. Akteneinsicht 63

§ 6 Versetzung in den Anklagezustand 64

I. Allgemeines 64
II. Anklageerhebung durch den Bundesanwalt 65
III. Die Stellung der Anklagekammer 67

2. Abschnitt /

§ 7 Das Hauptverfahren 69

I. Allgemeines 69

II. Die Ausgestaltung der Befugnisse des Bundesanwaltes in einzelnen Vorschriften 69

3. Abschnitt /

§ 8 Das Rechtsmittelverfahren 72

I. Nichtigkeitsbeschwerde 72

II. Revision 74

4. Abschnitt /

§ 9 Vollzug, Rehabilitation und bedingter Strafvollzug 77

I. Vollzug 77

II. Rehabilitation und bedingter Strafvollzug 80

3. Teil: DIE TÄTIGKEIT DES BUNDESANWALTES IN VERFAHREN IN BUNDESSTRAFSACHEN, DIE VON KANTONALEN GERICHTEN ZU BEURTEILEN SIND 81

1. Abschnitt /

§ 10 Verfahren und Vollzug 81

I. Allgemeines 81

II. Delegationssachen insbesondere 82

III. Bei unmittelbar kantonaler Gerichtsbarkeit 83

2. Abschnitt: Rechtsmittel des Bundesanwaltes 88

§ 11 Kantonale Rechtsmittel 88

I. Allgemeine Bedeutung 88
II. Voraussetzungen 89
III. Verfahren 92

§ 12 Die Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts 93

I. Allgemeines 93
II. Zur Begründung der Nichtigkeitsbeschwerde 96
III. Verfahren 98

Vorwort

Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Bundesanwaltschaft sind in der im Jahre 1923 erschienenen Dissertation Werner LÜTHIs einlässlich geschildert worden. In der vorliegenden Arbeit soll versucht werden, vor allem die gerichtlich-prozessualische Tätigkeit der Bundesanwaltschaft darzustellen, wie sie nach dem heute geltenden Recht im Bundesstrafverfahren und im Verfahren in Bundesstrafsachen, die von kantonalen Gerichten zu beurteilen sind, ausgeübt wird. Der Bundesrat hat am 21. April 1971 Botschaft und Entwurf zu einem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht an die eidgenössischen Räte verabschiedet, das den 4. und 5. Teil des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege ersetzen soll. Auf Besonderheiten des Verfahrens bei Übertretungen fiskalischer und anderer Bundesgesetze wird deshalb nur vereinzelt hingewiesen.

Die Arbeit stützt sich zu einem wesentlichen Teil auf Erfahrungen während meiner beruflichen Tätigkeit auf der Bundesanwaltschaft. Das ändert natürlich nichts daran, dass die nachstehenden Ausführungen nur den Autor persönlich verpflichten.

Literatur (1)

Willi ANDRES, Das Rechtsmittel der Revision im Bundesstrafprozess, Diss. Bern, 1935/1936.

Maurice AUBERT, Le secret des banques et l'entraide judiciaire, Z *87* (1971) 113.

Gerhard BUCHMANN, Das Zwischenverfahren im schweizerischen Strafprozessrecht, Diss. Zürich, 1935.

Walter BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931.

François CLERC, Remarques sur le pourvoi en nullité contre les jugements rendus par les tribunaux répressifs de la Confédération, Z *51* (1937) 381.

Pierre CORDEY, Le secret professionnel du journaliste, Z *85* (1969) 139.

Roger DUSSAIX, La loi pénale et les nouvelles formes de l'abus des stupéfiants, Z *87* (1971) 265.

Ernst FISCHLI, Gerichtsverfassungs- und Prozessrecht, ZSR *87* I (1968) 471.

F. FLEINER / Z. GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949.

O. A. GERMANN, Kommentar zum Schweizerischen Strafgesetzbuch, Band I Allgemeiner Teil, Erste Lieferung, Zürich 1953.

–, Zum strafprozessrechtlichen Legalitätsprinzip, Z *77* (1961) 1.

Walter GUT, Pressefreiheit und Zeugnisverweigerungsrecht der Presseleute im Strafprozess, Z *85* (1969) 160.

Ernst HAFTER, Lehrbuch des schweizerischen Strafrechts, Allg. Teil, 2. Aufl., Bern 1946.

–, Schweizerisches Strafrecht, Bes. Teil, 2 Bände, Berlin 1937 und 1943.

Otto HÄNNI, Die schweizerische Bundesanwaltschaft, Kriminalistik *1966* 371.

Robert HAUSER, Das Bankgeheimnis im internationalen Rechtshilfeverkehr in Strafsachen, Z *87* (1971) 144.

Frank HEYDEN, Begriff, Grundlagen und Verwirklichung des Legalitätsprinzips und des Opportunitätsprinzips, Diss. Zürich, 1961.

Harald HUBER, Das Verfahren in Bundesstrafsachen, die von kantonalen Behörden zu beurteilen sind, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Neue Folge, Heft 65, 1939.

1) Siehe im übrigen François CLERC, Contribution à la bibliographie des travaux consacrés à la procédure pénale en Suisse, Neuchâtel 1966, und die jährlichen Literaturübersichten in der ZSR, *86* I (1967) 475, *87* I (1968) 679, *88* I (1969) 634, *89* I (1970) 551.

Till KALSBACH, Das Recht auf Beistand eines Rechtsanwaltes während des Verfahrens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Deutsche strafrechtliche Landesreferate zum VIII. Internationalen Kongress für Rechtsvergleichung Pescara 1970, Beiheft zur Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Berlin, New York 1971.

Victor KURT, Die Aufgaben des Bundes im Strafvollzug, Z *70* (1955) 325.

Paul LOGOZ, Commentaire du Code Pénal Suisse. Partie générale, Neuchâtel, Paris 1939-1941; partie spéciale vol. 1 et 2, Neuchâtel, Paris 1955, 1956.

Carl LUDWIG, Die Anklageschrift, Z *59* (1945) 215.

–, Der Schutz der persönlichen Freiheit im Strafprozess, in: Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht, Zürich 1948.

Werner LÜTHI, Die schweizerische Bundesanwaltschaft, Diss. Bern, 1923.

–, Bundesanwaltschaft I und II, Schweizerische Juristische Kartothek No. 441 und 446, 1942.

–, Abschied vom alten Bundesstrafprozess, Z *49* (1935) 31.

–, Betrachtungen zur Bundesstrafrechtspflege, Z *67* (1952) 409.

–, Die Gerichtsbarkeit in Bundesstrafsachen, Festgabe Ernst Hafter, Z *61* (1946) 325.

–, Das Leitungsrecht des Bundesrates in der Bundesstrafrechtspflege, Z *69* (1954) 1.

–, Strafgerichtsverfassung des Bundes und polizeiliches Vorverfahren, "Der Polizeibeamte" 1939, Separatdruck.

–, Das Zwischenverfahren im eidgenössischen Strafprozessrecht, Z *57* (1943) 132.

Eugen MESSINGER, Die Funktion der Voruntersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Bundesstrafprozessordnung vom 15. Juni 1934, Diss. Bern, 1937/1938.

Markus MEYER, Der Schutz der persönlichen Freiheit im rechtsstaatlichen Strafprozess, Diss. Zürich, 1961/1962.

Werner MOSER, Die parlamentarische Kontrolle über Verwaltung und Justiz unter besonderer Berücksichtigung ihres Ausbaus durch die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 1. Juli 1966, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Neue Folge, Heft 326, 1969.

Alfred MUFF, Die Strafverfolgung gegen die obersten administrativen und richterlichen Beamten der Kantone, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Neue Folge, Heft 137, 1948.

Martin MÜLLER, Die Entwicklung der Bundespolizei und ihre heutige Organisation, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Neue Folge, Heft 162, 1949.

Max NEF, Pressefreiheit und Zeugnisverweigerungsrecht im Strafprozess, Z *85* (1969) 113.

Markus PETER, Bundesstrafgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit, Z *87* (1971) 166.

Karl PETERS, Untersuchungen zum Fehlurteil im Strafprozess, Schriftenreihe der juristischen Gesellschaft e. V. Berlin, Heft 29, 1967.

Hans Felix PFENNINGER, Legalität oder Opportunität im schweizerischen Strafrecht, Z *66* (1951) 125.

–, Probleme des schweizerischen Strafprozessrechtes (Ausgewählte Aufsätze), Zürich 1966.

W. Robert PFUND, Verwaltungsrecht – Strafrecht (Verwaltungsstrafrecht), Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, 105. Jahrgang, Basel 1971.

Magdalena RUTZ, Die Gefährdung der verfassungsmässigen Ordnung, Art. 275-275ter StrGB, Diss. Basel, 1968.

Pierre von SALIS, Die Kompetenzen des Bundesgerichtes in Strafsachen, Diss. Bern, 1927.

Eberhard SCHMIDT, Deutsches Strafprozessrecht, Göttingen 1967.

Rainer SCHMITT, Zur Frage der Bindung der deutschen Staatsanwaltschaft bei ihren rechtlichen Entscheidungen an eine "ständige" oder "feste" höchstrichterliche Rechtsprechung, Diss. Zürich, 1967.

Hans SCHULTZ, Das schweizerische Auslieferungsrecht, Basel 1953.

–, Das Problem einer Sonderstellung der Presse im Strafverfahren, Arbeiten zur Rechtsvergleichung, Frankfurt/M. und Berlin 1966.

Vital SCHWANDER, Die Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts im Verhältnis zu den kantonalen Rechtsmitteln, Z *74* (1959) 157.

–, Das Schweizerische Strafgesetzbuch, 2. Aufl., Zürich 1964.

Franz STÄMPFLI, Das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege vom 15. Juni 1934, Bern 1935.

–, Das Bundesstrafverfahren nach dem Entwurf eines Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege, Z *42* (1929) 328.

–, Die Reform der Voruntersuchung, insbesondere nach dem bernischen und eidgenössischen Strafprozessentwurf, ZBJV *63* (1927) 49, 97.

Ph. THORMANN / A. von OVERBECK, Das Schweizerische Strafgesetzbuch, Kommentar I und II, Zürich 1940 und 1941.

Dominique TREYVAUD, Légalité ou opportunité de la poursuite pénale? , Diss. Lausanne, 1961.

Friedrich TRÜSSEL, Das Institut der Staatsanwaltschaft im Bernischen Recht, Diss. Bern, 1909.

F. ULRICH, Der Generalanwalt der Eidgenossenschaft und die ihm einzuräumenden Befugnisse de lege ferenda, Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins, Basel 1890.

Max WAIBLINGER, Das Strafverfahren für den Kanton Bern, Langenthal 1937 und 1942.

Hans WALDER, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der schweizerischen National- und Ständeräte, der Bundesräte, der Bundesrichter etc., sowie der übrigen Bundesbeamten, Kriminalistik *1963* 445.

--, Die Vernehmung des Beschuldigten, Hamburg 1965.

Leo WEBER, Betrachtungen über die Entwicklung der Bundesstrafgerichtsbarkeit, Z *3* (1888) 361.

Jean-Claude WENGER, Die Gefährdung der verfassungsmässigen Ordnung, Art. 275-275ter StrGB, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Neue Folge, Heft 196, 1955.

Boris WÜTHRICH, Die Zentralstellen der schweizerischen Bundesanwaltschaft zur Bekämpfung der Falschmünzerei und des illegalen Betäubungsmittelverkehrs, Kriminalistik *1969* 377.

Emil ZÜRCHER, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Erläuterungen zum Dritten Buch, Anwendung und Einführung des Gesetzes, 1915.

Abkürzungen

aBStrP	BG vom 27. August 1851 über die Bundesstrafrechtspflege, AS II 743.
AK	Anklagekammer des Bundesgerichts
ANAG	BG vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, SR 142.20
AS	Sammlung der eidgenössischen Gesetze. Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen.
B	Botschaft des Bundesrates vom 10. September 1929 an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege, BBl *1929* II 575.
BA	Bundesanwaltschaft
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BeamtenG	BG vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten (Beamtengesetz), SR 172.221.10
BG	Bundesgesetz
BG BA	BG vom 28. Juni 1889 über die Bundesanwaltschaft, SR 172.213.5 (BS *1* 406)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BR	Bundesrat
BRB	Bundesratsbeschluss
BRB EJPD	BRB vom 16. Juni 1942 über die Zuständigkeit des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes in Strafsachen gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch, SR 172.213.12 (BS *1* 404)
BRB Mittlg	BRB vom 9. Januar 1970 über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch und anderen Bundesvorschriften, SR 312.3 (AS *1970* 61)
BRB PolD	BRB vom 29. April 1958 betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft, SR 172.213.52 (AS *1958* 267)
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848-1947
BStrP	BG vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (Bundesstrafprozess), SR 312.0 (BS *3* 303, AS *1959* 902, *1965* 905, *1971* 806).

BStrP-E	Entwurf des Bundesrates zu einem BG über die Bundesstrafrechtspflege, BBl *1929* II 663.
BStrP-VE	Vorentwurf des EJPD vom April 1926 zu einem BG über die Bundesstrafrechtspflege
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, SR 101
BVG	BG vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, SR 172.021 (AS *1969* 737).
DelVO	BRB vom 17. November 1914 betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (Delegationsverordnung), SR 172.011 (BS *1* 289, AS *1969* 77)
E	Entwurf
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Erw.	Erwägung
GB	Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung (Geschäftsbericht)
GG	BG vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (Garantiegesetz), SR 170.21 (BS *1* 152, AS *1962* 773)
KH	Kassationshof des Bundesgerichts in Strafsachen
KMB	BRB vom 28. März 1949 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialbeschluss), SR 514.51. Dieser BRB soll durch ein BG über das Kriegsmaterial ersetzt werden; vgl. BBl *1971* I 1585/1596
MRK	Europäische (Strassburger) Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Menschenrechtskonvention); vgl. BBl *1968* II 1057 (Bericht BR) / 1147.
N	Note
OG	BG vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege, SR 173.110
OG BVerw	BG vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung, SR 172.010
OG EJPD	BG vom 27. Juni 1919 betreffend Organisation des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, SR 172.213.0
PrEK	Protokoll der Verhandlungen der Expertenkommission für die Bundesstrafprozessreform, 1926-1927
PrNRK	Protokoll der Verhandlungen der nationalrätlichen Kommission für die Bundesstrafprozessreform, 1930-1931, 1933 und 1934

PrStRK	Protokoll der Verhandlungen der Kommission des Ständerates betreffend die Bundesstrafprozessreform, 1932 und 1934
RStrS	Rechtsprechung in Strafsachen
SJK	Schweizerische Juristische Kartothek
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts, Register (zu AS *1970)*
StenBull NR	Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat
StenBull StR	Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat
StrGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0 (und seither AS *1971* 777)
VEB	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden
VG	BG vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz), SR 170.32 (AS *1958* 1413)
VG VVO	Vollziehungsverordnung vom 30. Dezember 1958 zum Verantwortlichkeitsgesetz, SR 170.321 (AS *1958* 1421).
VStrR-E	Entwurf des Bundesrates vom 21. April 1971 zu einem BG über das Verwaltungsstrafrecht, BBl *1971* I 993/1027
VVO	Vollziehungsverordnung
Z	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge

1. TEIL

GRUNDLAGEN, ORGANISATION UND AUFGABEN DER BUNDESANWALTSCHAFT

1. Abschnitt

§ 1 Grundlagen und Organisation der Bundesanwaltschaft

I. DIE RECHTLICHEN GRUNDLAGEN DER BUNDESANWALTSCHAFT

1. Die verfassungsmässige Grundlage

Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 enthält über die BA keine besondere Bestimmung. Massgeblich ist deshalb Art. 85 Ziff. 3 BV, wonach die Errichtung bleibender Beamtungen in den Geschäftskreis der eidgenössischen Räte fällt. (2)

2. *Die gesetzlichen Grundlagen* bilden das BG vom 28. Juni 1889 über die BA, (3) das BG vom 27. Juni 1919 betreffend Organisation des EJPD (OG EJPD) und das BG vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung. (4)

2) Vgl. zur Frage der Verfassungsmässigkeit LÜTHI, BA 125 ff.; v. SALIS 31. Ferner FLEINER/GIACOMETTI 463 ff.

3) BG BA. Zur Entstehung des Gesetzes vgl. LÜTHI, BA 101 ff. Z *2* (1889) 395 ff. (STOOSS).

4) Art. 31 III OG BVerw. Zwei wichtige Ausführungserlasse zu Art. 23 bilden der BRB EJPD und Art. 19 DelVO.

II. DIE ORGANISATORISCHE STELLUNG DER BUNDESANWALTSCHAFT

1. Das BG vom 5. Juni 1849 über die Organisation der Bundesrechtspflege

Gemäss Art. 107 der Bundesverfassung vom 12. September 1848 (5), wonach die Bundesgesetzgebung unter anderem das Nähere über Aufstellung eines Staatsanwaltes bestimmen werde, handelte das BG vom 5. Juni 1849 über die Organisation der Bundesrechtspflege (6) ausser von den Gerichtsbehörden, der Gerichtsbarkeit und allgemeinen Vorschriften betreffend die Organisation und Verwaltung der Bundesrechtspflege, in einem Abschnitt über die BA. Dabei stellte sich die Frage, wie diese in die Behördenhierarchie einzugliedern sei. Die eidgenössischen Räte beschlossen, entsprechend dem Antrag des Bundesrates, die Staatsanwaltschaft nicht dem Bundesgericht unterzuordnen, sondern unter die Aufsicht und Leitung des Bundesrates zu stellen. (7)

2. Das geltende Recht

a) Die BA ist auch heute ihrer staatsrechtlichen Stellung nach eine administrative Behörde. (8) Der Bundesanwalt wird vom Bundesrat gewählt (9) und beeidigt (10) und ist Organ des Bundesrates. Die BA ist eine Abteilung des EJPD, mit dem Bundesanwalt als Abteilungschef. (11) Dieser nimmt jedoch insofern eine hierarchische Sonderstellung ein, als er durch das BG über die BA in direkte Beziehung zum Bundesrat gebracht wird. (12)

5) AS I 3
6) AS I 65
7) Vgl. dazu LÜTHI, BA 19 ff., 128 f., sowie den Bericht BR, BBl *1958* II 692 ff.
8) LÜTHI, BA 128. Wenn im Bundesstrafprozess unter dem Titel "Die Strafgerichtsverfassung des Bundes" auch der Bundesanwalt und die gerichtliche Polizei besprochen werden, lässt sich dies damit rechtfertigen, dass man unter "Strafgerichtsbarkeit" nicht nur von den Gerichtsbehörden, sondern von allen Organen sprechen kann, die mit der Strafgerichtsbarkeit in Zusammenhang stehen (HAFTER, PrEK I 5). – Im Sinne des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen ist die BA Justizbehörde; BBl *1966* I 497.
9) Art. 2 BG BA. Dabei sind besondere Ausschlussverhältnisse zu beachten: Art. 2 OG BVerw, 4 OG. – Der Bundesrat entscheidet übrigens auch über den Ausstand des Bundesanwaltes gemäss Art. 22 ff. OG.
10) Art. 9 Abs. 1 und 6 OG.
11) LÜTHI, BA 128, SJK BA Ziff. III, Z *67* 416. Art. 1 und 3 OG EJPD.
12) Vgl. LÜTHI, BA 104, 109 f. und 135, SJK BA Ziff. III; ULRICH 10.

Der Bundesanwalt steht nach dem erwähnten Gesetz unter der Aufsicht des Bundesrates. (13) Auf dem Gebiete der administrativen Aufgaben des Bundesanwaltes in der Justiz- und Polizeiverwaltung ist die Unterstellung des Bundesanwaltes unter den Bundesrat eine Selbstverständlichkeit, handelt es sich dabei doch um eine ordentliche Verwaltungstätigkeit, um "Geschäfte des Bundesrates" im Sinne von Art. 103 BV, die unter Vorbehalt des Beschwerderechts zur Erledigung an die Departemente und ihnen untergeordnete Amtsstellen delegiert wurden. (14) In bezug auf die begrifflich staatsanwaltschaftlichen Funktionen richtet sich die Stellung des Bundesanwaltes nach den Vorschriften des Bundesstrafprozesses. (15)

Der Bundesanwalt und seine Stellvertreter stehen unter dem besonderen Schutz des Garantiegesetzes. (16)

b) Subsidiär finden die Bestimmungen des allgemeinen Beamtenrechts auch auf die BA Anwendung. (17)

3. Die Stellung des Bundesanwaltes gegenüber dem Bundesrat im Bundesstrafverfahren; (18) *Beschwerdemöglichkeit gegen den Bundesanwalt*

Bei der Tätigkeit des Bundesanwaltes im Bundesstrafverfahren handelt es sich einerseits regelmässig um Amtshandlungen, die wegen ihrer Natur nicht in die Hand der Exekutive, sondern in die Hand eines besonderen Justizbeamten, eben des Bundesanwalts, gelegt wurden. (19) Anderseits bestimmt Art. 14 Abs. 1 BStrP ganz allgemein: "Der Bundesanwalt steht unter der Aufsicht und Leitung des Bundesrates." Die einzigen Ausnahmen, die der Bundesstrafprozess ausdrücklich vorsieht, finden sich in Abs. 2 desselben Artikels sowie in den Art. 25 und 26 betreffend Disziplinarbefugnisse und Sitzungspolizei der richterlichen Behörden. Bundesanwalt LÜTHI war jedoch der Auffassung, dass die Tragweite des Art. 14 BStrP nicht einzig dieser Bestimmung selbst entnommen werden könne, sondern deren Auslegung den Inhalt der einzelnen Verfahrensabschnitte, d. h. ihre Gestaltung, mitberücksichtigen müsse. (20) Er kam zum Schluss, das Lei-

13) Art. 2 BG BA in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 OG EJPD.
14) Vgl. BBl *1958* II 698. Das BVG findet Anwendung.
15) LÜTHI, SJK BA Ziff. III. – Siehe § 1 II 3 hienach.
16) Art. 8 Abs. 2 GG.
17) Insbesondere: BeamtenG, VG und VG VVO.
18) Vgl. dazu LÜTHI, Z *69* 1 ff.; PFENNINGER, Probleme 55 ff.; den Bericht BR, BBl *1958* II 696 f., in dem im Gegensatz zu LÜTHI die Kompetenzen des Bundesrates nach Art. 105 BStrP und das Leitungsrecht des Bundesrates gegenüber dem Bundesanwalt nach Art. 14 BStrP getrennt behandelt werden; ferner GERMANN, Z *77* 8.
19) Davon zu unterscheiden sind die *übertragenen* Kompetenzen des Bundesanwaltes, insbesondere diejenige zur Delegation einer Bundesstrafsache an die kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung: vgl. Z *87* 179 lit. a, 182 lit. g, 198 lit. b.
20) Z *69* 7.

tungsrecht des Bundesrates gehe nicht über das polizeiliche Ermittlungsverfahren hinaus und existiere daher nicht für das ganze übrige Verfahren, in welchem der Bundesanwalt durchaus berechtigt sei, selbständig zu handeln, nur dem Gesetze unterworfen. (21) Der Ansicht LÜTHIs ist grundsätzlich beizupflichten. Denn entscheiden soll, wer dafür auch tatsächlich die Verantwortung trägt. Gibt man aber dem Bundesrat das Recht, in allen Fällen Weisungen zu erteilen, so ladet man ihm damit eine Verantwortung auf, die er nicht tragen soll (22) und kann.

a) Im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren: (23)

Der Bundesanwalt hat nach der Botschaft zum Bundesstrafprozess Weisungen des Bundesrates oder des Chefs des EJPD über Einleitung oder Nichteinleitung von Strafverfolgungen entgegenzunehmen. (24) Die gerichtliche Polizei steht unter der Leitung des Bundesanwaltes und unter der Aufsicht des EJPD; Art. 17 Abs. 1 BStrP. (25)

Über die gerichtliche Verfolgung politischer Vergehen entscheidet der Bundesrat. Bis zum Entscheid des Bundesrates soll der Bundesanwalt lediglich die nötigen sichernden Massnahmen treffen. (26)

Das BVG findet gemäss Art. 3 lit. c auf das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren keine Anwendung. Die bisher in Art. 23^{bis} OG BVerw geregelte Verwaltungsbeschwerde ist also ausgeschlossen; ebenso die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, Art. 100 lit. f OG Möglich ist hingegen eine Aufsichtsbeschwerde; (27) diese stützt sich nach wie vor auf Art. 14 Abs. 1 und 17 Abs. 1 BStrP. (28) Zuständig zur Behandlung der Beschwerde ist das EJPD. Dieses entscheidet m. E. endgültig. (29)

21) Text nach PFENNINGER, Probleme 69.
22) So THORMANN, PrEK I 22.
23) Vgl. zu diesem Verfahrensabschnitt § 4 hienach.
24) B 591. Der Bundesanwalt erhielt z. B. in der Beamtenstrafsache Widmer den Auftrag, ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren einzuleiten und durchzuführen (vgl. GB *1955* 271 und *1956* 289).
25) Diese Aufsicht kann jedoch in weitaus den meisten Fällen gar nicht wirksam werden. Immerhin stellte der Bundesrat im Zusammenhang mit der Havarie in der Atomanlage Lucens fest, in derartigen Fällen von etwas spektakulärer Art sei mindestens dem EJPD von der Einleitung der Ermittlungen Kenntnis zu geben (und gleichzeitig die Frage der Information der Presse zu prüfen).
26) Art. 105 BStrP. Zur Begründung vgl. BBl *1958* II 696. Zuständigkeit: Art. 1 lit. a BRB EJPD.
27) Praxis: GB *1941* 178, *1942* 183, *1945* 243, VEB *1952* Nr. 19. Das Aufsichtsrecht des EJPD dient einzig, eine das freie Ermessen willkürlich überschreitende Amtshandlung oder Säumnis des Bundesanwaltes zu rügen. Vgl. dazu auch BGE *95* IV 46 Erw. 2 und 4.
28) Nicht auf Art. 71 BVG.
29) Vgl. Art. 17 Abs. 1 BStrP und Art. 74 lit. e BVG. Einer Verwaltungsbeschwerde gegen den Entscheid des EJPD stünde wiederum Art. 3 lit. c BVG entgegen. In Frage kommt

b) In der eidgenössischen Voruntersuchung: (30)

Die Voruntersuchung wird vom Untersuchungsrichter durchgeführt. Der Bundesanwalt steht unter der Verfahrens- und Sitzungspolizei des Untersuchungsrichters, wobei diesem aber eine über Art. 25 und 26 BStrP hinausgehende Aufsicht über den Bundesanwalt nicht zusteht. Es bleibt also noch Raum für eine Aufsicht des Bundesrates. Dieser hat für das ganze Bundesstrafverfahren ein Aufsichts- und Leitungsrecht beansprucht, jedoch erklärt, dieses Recht werde vor allem dann von praktischer Bedeutung, wenn der Bundesanwalt selbst pflichtwidrig gegen das Legalitätsprinzip verstossen sollte. (31)

Unter diesen Umständen ist anzunehmen, dass eine Aufsichtsbeschwerde an den Bundesrat möglich ist, wenn nicht ein Fall von Art. 25 oder 26 BStrP vorliegt bzw. geltend gemacht wird. (32)

c) Im Zwischenverfahren: (33)

Der Bundesanwalt entscheidet nach dem Legalitätsprinzip, ob er von der Verfolgung zurücktreten oder Anklage erheben will. Er untersteht dabei der Verfahrenspolizei der Anklagekammer; Art. 25 BStrP. (34) Daneben bleibt wie in der Voruntersuchung Raum für eine Aufsicht des Bundesrates. Dieser kann die Anklageerhebung jedoch nicht erzwingen, (35) und die Art der Anklageerhebung darf nicht beeinflusst werden. (36)

Es besteht grundsätzlich dieselbe Beschwerdemöglichkeit wie in der Voruntersuchung.

einzig eine Aufsichtsbeschwerde auf Grund der allgemeinen Oberaufsicht des Bundesrates über die Departemente; vgl. auch die Botschaft zum BVG, BBl *1965* II 1348/1373.

30) Vgl. zu diesem Verfahrensabschnitt § 5 hienach.

31) BBl *1958* II 697. – Was aber, wenn der Bundesanwalt einmal in Missachtung des Legalitätsprinzips von der Verfolgung zurücktreten sollte? Der Untersuchungsrichter kann ihn deswegen natürlich nicht disziplinarisch bestrafen (Art. 25 Abs. 1 BStrP); er hat die Untersuchung vielmehr einzustellen (Art. 120 BStrP), und wenn der Bundesrat den Bundesanwalt anweisen sollte, das Verfahren wieder aufzunehmen, kann dies nur unter den Voraussetzungen des Art. 123 BStrP geschehen.

32) Die Verwaltungsbeschwerde ist selbstverständlich ausgeschlossen, Art. 1 Abs. 1 BVG. Der ausdrückliche Vorbehalt des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens in Art. 3 lit. c BVG sollte, da der Begriff "Verwaltungssachen" im Gesetz nirgends umschrieben ist und die Lehre die polizeiliche Tätigkeit oft als Verwaltungstätigkeit bezeichnet, ohne die gerichtspolizeilichen Ermittlungen ausdrücklich davon auszunehmen, lediglich jeden möglichen Zweifel ausschliessen. – Auch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nicht zulässig, Art. 100 lit. f OG.

33) Vgl. zu diesem Verfahrensabschnitt § 6 hienach.

34) Art. 26 BStrP ist deshalb nicht anwendbar, weil vor der AK gar keine mündliche Verhandlung stattfindet (vgl. dazu B 616).

35) Anders noch im früheren Recht bei politischen Delikten: vgl. Art. 129 Abs. 3 aBStrP, LÜTHI, BA 160.

36) Vgl. LÜTHI, Z *69* 7 f.

d) Im Hauptverfahren: (37)

Der Bundesanwalt stellt die Anträge vor Gericht nach freier Überzeugung; Art. 14 Abs. 2 BStrP. Er untersteht der Verfahrens- und Sitzungspolizei des Gerichts; Art. 25 und 26 BStrP. Für eine Aufsicht des Bundesrates bleibt höchstens noch im Stadium der Vorbereitung der Hauptverhandlung Raum.

Unter diesen Umständen besteht praktisch keine Beschwerdemöglichkeit an den Bundesrat. (38)

e) Rechtsmittel des Bundesanwaltes: (39)

Der Bundesanwalt hat nach der Botschaft zum Bundesstrafprozess Weisungen des Bundesrates oder des Chefs des EJPD über Einlegung oder Nichteinlegung von Rechtsmitteln entgegenzunehmen. (40) In weitaus den meisten Fällen wirkt sich dieses Weisungsrecht aber schon deshalb nicht aus, weil der Bundesrat von den Urteilen gar keine Kenntnis erhält.

Eine Aufsichtsbeschwerde kommt praktisch nicht in Betracht: Entweder hat der Bundesanwalt ein Rechtsmittel eingelegt, und dann soll das damit befasste Gericht entscheiden, oder der Bundesanwalt hat auf ein Rechtsmittel verzichtet, und dann wird die Rechtsmittelfrist kaum mehr eingehalten werden können.

f) Bei politischen Delikten insbesondere: (41)

Der Bundesrat hat bei politischen Delikten keine weitergehenden Weisungsbefugnisse. Von dem Leitungsrecht nach Art. 14 Abs. 1 BStrP zu unterscheiden sind die Kompetenzen des Bundesrates nach Art. 105 BStrP. (42)

37) Vgl. zu diesem Verfahrensabschnitt § 7 hienach.

38) Vgl. GB *1947* 199.

39) Vgl. dazu §§ 8, 11 und 12 hienach. Gemeint sind im Folgenden also nicht nur Urteile eidgenössischer Gerichte, sondern auch kantonale Entscheide, soweit diese von der BA angefochten werden können.

40) STÄMPFLI begründete dies damit, dass der Bundesrat durch Vermittlung des Bundesanwaltes gegenüber der kantonalen Rechtsprechung in Bundesstrafsachen seine Oberaufsicht über die Beobachtung der Strafgesetze ausübe (Art. 102 Ziff. 2 BV), was sich gerade bei der Einlegung von Rechtsmitteln zeige.

41) Vgl. dazu § 4 V hienach.

42) Vgl. den Bericht BR, BBl *1958* II 696 f., ferner PFENNINGER, Probleme 70.

III. DER AUFBAU UND DIE VERTRETUNG DER BUNDESANWALTSCHAFT

1. Der Aufbau der Bundesanwaltschaft

Die BA gliedert sich heute in den Rechtsdienst, den Polizeidienst (Bundespolizei), einschliesslich der Polizeiregistratur, und das Schweizerische Zentralpolizeibüro. (43)

Der Bundesanwalt wird in seiner staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit von den Juristen des Rechtsdienstes unterstützt, während der Polizeidienst den Fahndungs- und Informationsdienst im Interesse der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft besorgt. (44)

2. Die Vertretung der Bundesanwaltschaft

Der Bundesanwalt, als Abteilungschef, ist der eigentliche Repräsentant des Amtes. (45) Die Vertretung des Bundesanwaltes richtet sich nach dem BG über die BA, dem Bundesstrafprozess und dem BRB vom 23. März 1945 über die Stellvertretung des Bundesanwaltes. (46)

a) Die ordentlichen Stellvertreter des Bundesanwaltes sind: für den Polizeidienst der Chef der Bundespolizei; für den Rechtsdienst der Chef des Rechtsdienstes (47) und Substitut des Bundesanwaltes. (48) Im Sinne des Bundesstrafprozesses handelt es sich dabei um Adjunkte des Bundesanwaltes. (49) Das Gesetz bestimmt übrigens ganz allgemein, der Bundesanwalt könne sich durch seinen

43) Für Einzelheiten vgl. HÄNNI.

44) Art. 17 Abs. 3 BStrP, näher ausgeführt durch Art. 1 BRB PolD (politische und gerichtliche Polizei).

45) LÜTHI, BA 31, SJK BA Ziff. IV.

46) SR 172.213.51 (BS *1* 407).

47) Art. 2 des erwähnten BRB.

48) Das Amt des Substituten des Bundesanwaltes ist ein Bestandteil der Reorganisation der BA in den Jahren 1944/45 (vgl. GB *1943* 207 und den BRB vom 7. September 1945 über die Ämterklassifikation, AS *61* 711). Die Neubenennung "Substitut des Bundesanwaltes" beruht auf der Überlegung, dass hinsichtlich der Stellvertretung des Bundesanwaltes für den Chef des Rechtsdienstes die Vertretung vor den Gerichten und die eigentlichen staatsanwaltschaftlichen Funktionen besonders kennzeichnend sind.

49) Art. 16 Abs. 1 BStrP. Die veraltete Bestimmung soll revidiert werden: vgl. Art. 106 I VStrR-E (Vertretung des Bundesanwaltes durch seine ordentlichen Stellvertreter und seine Adjunkte).

Adjunkten vertreten lassen, während der BRB in Art. 3 Abs. 1 eine unzweckmässige Einschränkung auf die "Anklage vor den Strafgerichten des Bundes" enthält. (50)

b) Im Bundesstrafverfahren kann der Bundesrat von der Voruntersuchung an die Vertretung der Anklage dem ständigen Vertreter des Bundesanwaltes übertragen. (51) Der Bundesanwalt, der das Verfahren vorher geleitet hat, soll jedoch auch fernerhin etwas zu sagen haben. Er kann dem Vertreter deshalb Weisungen erteilen, wird davon jedoch nur ausnahmsweise Gebrauch machen. Vorbehalten bleibt auf jeden Fall Art. 14 Abs. 2 BStrP. (52)

c) Für besondere Fälle kann der Bundesrat weitere Vertreter des Bundesanwaltes bezeichnen: Im Bereiche eines Bundesstrafverfahrens gemäss Art. 16 Abs. 3 BStrP, (53) im Bereiche der administrativen Tätigkeit des Bundesanwaltes gemäss Art. 5 BG BA. (54)

Zwingende Gründe können im übrigen den Bundesrat veranlassen, einen ausserordentlichen Bundesanwalt zu ernennen. (55)

Einen Sonderfall regelt schliesslich Art. 14 VG, in dem die Vereinigte Bundesversammlung einen ausserordentlichen Bundesanwalt zu bezeichnen hat.

d) Besondere Bevollmächtigte – in praxi insbesondere kantonale Staatsanwälte – darf der Bundesanwalt einzig in Fiskalstrafsachen beiziehen. (56)

50) Es sei denn, man verstehe die Bestimmung so, der Bundesanwalt könne sich für die Anklage vor den Strafgerichten des Bundes *auch* durch den Chef des Rechtsdienstes und seine Adjunkte (des Rechtsdienstes) vertreten lassen (und nicht nur durch die ständigen Vertreter gemäss Art. 16 Abs. 2 BStrP). Aber auch in diesem Fall ist die Stellung der Adjunkte im Ermittlungsverfahren nach dem BRB zumindest unklar.

51) Art. 16 Abs. 2 BStrP (vgl. aber Art. 106 I VStrR-E und dazu BBl *1971* I 1017), Art. 3 Abs. 2 BRB über die Stellvertretung des Bundesanwaltes.

52) Vgl. STÄMPFLI, N ad Art. 16 BStrP, ferner StenBull StR *1934* 6.

53) Die in den Beratungen der Nationalratskommission geäusserte Befürchtung, der Bundesanwalt könne auf diese Weise vom Bundesrat ausgeschaltet werden, hat sich bisher als unbegründet erwiesen. Im übrigen ist anzunehmen, dass der Bundesanwalt auch einem solchen Vertreter gegenüber weisungsberechtigt ist (analog Art. 16 Abs. 2 Satz 3 BStrP).

54) Vgl. StenBull StR *1933* 120. In der Praxis ist diese Unterscheidung allerdings nicht immer getroffen worden.

55) Vgl. GB *1957* 293.

56) Art. 16 Abs. 1 BStrP, BGE *93* IV 79. Nach Art. 106 I VStrR-E ist die Vertretung durch besondere Bevollmächtigte im Verfahren vor den eidgenössischen und kantonalen Gerichten gemäss BG über das Verwaltungsstrafrecht zulässig. Ferner ist vorgesehen, dass sich der Bundesanwalt im *Bundesstrafverfahren* für Amtshandlungen nach Art. 47 und 62 Abs. 2 BStrP auch durch die Staatsanwälte der Kantone vertreten lassen kann.

2. Abschnitt

Die Aufgaben der Bundesanwaltschaft

§ 2 Allgemeine Übersicht (57)

Die Geschäfte der BA lassen sich, wenn man gewisse Überschneidungen in Kauf nimmt, in vier Hauptkategorien einteilen.

I. STAATSANWALTSCHAFTLICHE AUFGABEN

- Vertretung der Anklage in Bundesstrafverfahren. (58)
- Rechtsmittel gegen Urteile kantonaler und eidgenössischer Gerichte. (59)
- Anträge in Auslieferungsverfahren vor Bundesgericht. (60)
- Intervention in Fiskalstrafprozessen. (61)

II. NICHTPOLIZEILICHE ADMINISTRATIVE AUFGABEN

- Gesetzgeberische Vorarbeiten betreffend Straf- und Strafprozessrecht. (62)

57) Vgl. dazu HÄNNI.
58) Art. 15 BStrP.
59) Art. 221 Abs. 1, 231 Abs. 1, 266, 270 Abs. 6, 309 Abs. 2, 311, 326 BStrP (Art. 84 Abs. 2, 87, 93 Abs. 2 VStrR-E).
60) Art. 23 Abs. 4 BG vom 22. Januar 1892 betreffend die Auslieferung gegenüber dem Auslande, SR 353.0 (BS *3* 509).
61) Art. 15, 282, 301 BStrP (Art. 26, 78 f. VStrR-E), Art. 19 Ziff. 3 DelVO; Art. 97 BG vom 1. Oktober 1925 über das Zollwesen, SR 631.0; Art. 61 Abs. 1 Alkoholgesetz, SR 680; Art. 62bis Abs. 3 BG vom 4. Oktober 1917 über die Stempelabgaben, SR 641.101.
62) Art. 31 III Ziff. 1 OG BVerw.

– Delegation von Bundesstrafsachen an Kantone; bei politischen Delikten Anträge hiezu. (63)

– Anträge betreffend die strafrechtliche Verfolgung von Bundesbeamten. (64)

– Anträge bei interkantonalen Kompetenzkonflikten im Verfahren gegen Kinder und Jugendliche. (65)

– Oberaufsicht über den Vollzug von Urteilen der eidgenössischen bürgerlichen Strafgerichte. (66)

– Behandlung von Begnadigungssachen. (67)

– Entscheid über die Beschlagnahme unsittlicher Ware an der Grenze. (68)

III. POLIZEILICHE AUFGABEN BETREFFEND STAATSSCHUTZ

– Politische Polizei. (69)

– Gerichtliche Polizei in Staatsschutzsachen. (69)

– Anträge über die gerichtliche Verfolgung politischer Vergehen. (70)

– Verkehr mit den Kantonen betreffend Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern und diesbezügliche Anträge an den Bundesrat. (71)

– Anträge betreffend Ausweisungen nach Art. 70 BV und Vollzug, sowie Verfügung analoger Grenzsperren. (72)

– Kontrolle über die politischen Flüchtlinge. (73)

63) Art. 19 Ziff. 5 DelVO, Art. 1 lit. a und b, 2 Abs. 1 BRB EJPD. Vgl. dazu Z *87* 178 Ziff. 5.

64) Art. 7 Abs. 1 VG VVO, Art. 37 Beamtenordnung I, 32 Beamtenordnung II, 49 Beamtenordnung III, 44 Angestelltenordnung, SR 172.221.101-104. Vgl. dazu Z *87* 185 Ziff. 2.

65) Art. 1 lit. c, 2 Abs. 1 BRB EJPD.

66) Art. 240 BStrP, Art. 2 BRB vom 2. Juli 1929 über die Zuteilung der Dienstzweige des Schweizerischen Zentralpolizeibüros und des Strafvollzuges in Bundesstrafsachen, SR 172.010.31 (BS *1* 285), Art. 19 Ziff. 6 DelVO.

67) Art. 394 lit. a StrGB, Art. 31 III Ziff. 4 OG BVerw.

68) Art. 36 Abs. 4 BG vom 1. Oktober 1925 über das Zollwesen, SR 631.0, Art. 55 VVO vom 10. Juli 1926, SR 631.01.

69) Art. 17 Abs. 3 BStrP, Art. 1 BRB PolD.

70) Art. 1 lit. a, 2 Abs. 1 BRB EJPD.

71) Art. 31 III Ziff. 2 OG BVerw, Art. 19 Ziff. 1 DelVO.

72) Art. 31 III Ziff. 3 OG BVerw, Art. 19 Ziff. 2 DelVO, Art. 13 ANAG.

73) Art. 21 Abs. 4 VVO vom 1. März 1949 zum ANAG, SR 142.201.

– Politisch-polizeiliche Begutachtung zuhanden fremdenpolizeilicher Entscheide und betreffend Ein- oder Wiedereinbürgerung. (74)

– Handhabung der Bundesratsbeschlüsse betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial und betreffend politische Reden von Ausländern. (75)

IV. ANDERWEITIGE POLIZEILICHE AUFGABEN

– Leitung der gerichtspolizeilichen Ermittlungen in den der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden Strafsachen des gemeinen Rechts. (76)

– Schweizerisches Sekretariat der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (IKPO-Interpol). (77)

– Zentralstelle zur Bekämpfung der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen. (78)

– Zentralstelle zur Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels. (79)

– Zentralstelle zur Bekämpfung der Falschmünzerei. (80)

– Zentralstelle zur Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs. (81)

– Zentralstelle zur Bekämpfung illegaler Kriegsmaterialgeschäfte. (82)

– Zentrale Koordinations- und Auswertestelle für Sprengstoffdelikte. (83)

– Zentralstrafregister des Schweizerischen Zentralpolizeibüros. (84)

74) Art. 14 BG vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts, SR 141.0, in Verbindung mit Art. 31 III Ziff. 3 OG BVerw.

75) SR 127 bzw. 126.

76) Art. 15 BStrP.

77) Verfügung EJPD vom 27. Dezember 1951 betreffend die IKPO; BRB vom 26. Januar 1962 betreffend Übernahme der Aufgaben eines "Nationalen Zentralbüros" IKPO-Interpol durch die BA, Art. 32 der Statuten der IKPO.

78) BRB vom 25. Juli 1911 betreffend Bezeichnung und Einrichtung der Schweizerischen Zentralstelle, SR 172.213.54 und 541. Siehe auch SR 0.311.41 und 42.

79) Art. 19 Ziff. 4 DelVO (ferner BBl *1905* I 523, AS *21* 54). Siehe auch SR 0.31.31-37.

80) Art. 2 BB vom 5. Oktober 1948 betreffend die Ratifikation des internationalen Abkommens zur Bekämpfung der Falschmünzerei, SR 172.213.55 Siehe auch SR 0.311.51.

81) Art. 29 BG vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel, SR 812.121. Siehe auch SR 0.311.6. Zum Kampf gegen die Rauschgiftsucht Rechenschaftsbericht BR, BBl *1971* I 888 f.

82) Art. 16^{bis} KMB. Dazu Rechenschaftsbericht und Botschaft BR, BBl *1971* I 861 bzw. 1591.

83) Art. 340 Ziff. 1 StrGB.

84) Strafregisterverordnung vom 14. November 1941, SR 331.

– Gefangenenkartei des Schweizerischen Zentralpolizeibüros. (85)
– Erkennungsdienst des Schweizerischen Zentralpolizeibüros. (86)
– Interpoldienst des Schweizerischen Zentralpolizeibüros. (87)

Die Übersicht zeigt, dass man im Bundesanwalt den "Kriminalisten des Bundes" sieht, der ausserdem auf bestimmten Gebieten, insbesondere demjenigen des polizeilichen und strafrechtlichen Staatsschutzes, Koordinationsaufgaben zu erfüllen hat.

Die gerichtlich-prozessualische Tätigkeit des Bundesanwaltes ist, wie nun zu zeigen sein wird, von der Gerichtsbarkeit abhängig.

§ 3 Bundesgerichtsbarkeit und kantonale Gerichtsbarkeit

I. ALLGEMEINES (88)

1. Den *Ausgangspunkt* für die Ausscheidung der Bundesgerichtsbarkeit in bürgerlichen Strafsachen von der kantonalen Gerichtsbarkeit bilden die Art. 64bis, 106, 112 und 114 BV. Die Ausscheidung der Kompetenzen bleibt danach weitgehend der Bundesgesetzgebung überlassen. (89)

2. Die Gerichtsbarkeit des Bundes bildet die *Ausnahme;* (90) sie muss ausdrücklich vorgesehen sein, sonst ist ohne weiteres kantonale Gerichtsbarkeit gegeben. (91) In diesem Falle soll die Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts eine einheitliche Rechtsprechung sichern. (92)

85) Vom EJPD am 31. Mai 1961 genehmigter Antrag des Bundesanwaltes auf Einrichtung einer Gefangenenkartei.
86) Art. 18 DelVO, Art. 1 BRB vom 2. Juli 1929 über die Zuteilung der Dienstzweige des Schweizerischen Zentralpolizeibüros und des Strafvollzuges in Bundesstrafsachen, SR 172.010.31.
87) Vgl. N 77 hievor.
88) Vgl. dazu THORMANN/v. OVERBECK, Vorbemerkungen ad Art. 340-344 StrGB; LÜTHI, Z *61* 325 ff.; Z *87* 166 Ziff. 1.
89) Dazu WEBER, Z *3* 361 ff.
90) Der Standpunkt des alten Bundesstrafprozesses, dass alle Übertretungen der Strafgesetze des Bundes durch die eidgenössischen Strafbehörden verfolgt und beurteilt werden müssen (v. SALIS 58), gilt heute nicht mehr.
91) Art. 7 BStrP, GB *1946* 231; BGE *33* I 798, *53* I 230.
92) BBl *1918* IV 80; StenBull NR, Sonderausgabe StrGB, 570. – Vgl. dazu § 12 hienach.

3. Für die Unterstellung von Straftatbeständen unter die Gerichtsbarkeit des Bundes waren bisher vor allem folgende Gesichtspunkte bestimmend: die Wahrung der Sicherheit des Landes; der Schutz von Einrichtungen und Funktionen des Bundesstaates, der Träger von Bundesämtern und ihrer Integrität; der nahe Zusammenhang mit der Verwaltungs- oder doch Aufsichtstätigkeit des Bundes; der Schutz der Allgemeinheit vor besonderen Gefahrenquellen; öffentliche Interessen des Landes an einem einheitlichen Verfahrensrecht.

4. Die Untersuchung und Beurteilung der der Bundesgerichtsbarkeit unterstellten strafbaren Handlungen erfolgt nur ausnahmsweise durch die Bundesbehörden. Die Kompetenz des Bundes wird vielmehr am Ausgang des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens regelmässig an einen Kanton übertragen: sogenannte *Delegationsstrafsachen.* (93)

5. Schliesslich gibt es vereinzelt noch Strafsachen, deren Verfolgung und Beurteilung primär zwar den Kantonen obliegt, die der Bundesrat aber, ähnlich wie im Bereiche des Verwaltungsstrafrechts, (94) an das Bundesstrafgericht überweisen kann. (95)

II. DIE URTEILENDEN BUNDESBEHÖRDEN

Die urteilenden Bundesbehörden lassen sich nach ihrer Funktion einteilen in *erstinstanzliche Gerichte:*

a) Die Bundesassisen (Art. 1 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 3 bis 6 BStrP);
die Kriminalkammer (Art. 12 Abs. 1 lit. e OG, Art. 1 Abs. 1 Ziff. 2 BStrP).

b) Das Bundesstrafgericht (Art. 12 Abs. 1 lit. f OG, Art. 1 Abs. 1 Ziff. 3 BStrP); (96)

93) Die Notwendigkeit einer Gerichtsstands- und Kompetenzdelegation garantiert den Bundesbehörden die Kenntnis der Straffälle.

94) Art. 281 Abs. 4 und 322 Abs. 3 BStrP (Art. 23 Abs. 3 VStrR-E).

95) Eine verfehlte Lösung, da das Verfahrensrecht diese Möglichkeit nicht berücksichtigt. Vgl. Z *87* 170 lit. d und 190 Ziff. 4. Eine ähnliche Regelung enthält auch der BB vom 28. September 1956 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland (Art. 9 Abs. 1; SR 946.201). Der E vom 3. November 1971 zu einem neuen BB über aussenwirtschaftliche Massnahmen sieht nun die Bundesstrafgerichtsbarkeit vor (Art. 8; BBl *1971* II 1502/1518).

96) Zur Frage der Verfassungsmässigkeit dieses Gerichtes vgl. FLEINER/GIACOMETTI 851 N 47; a. M. LÜTHI, Z *61* 339 f. Zur Begründung der Aufnahme des Bundesstrafgerichts in die Strafgerichtsverfassung des Bundes vgl. BBl *1892* II 354.

und in *Rechtsmittelinstanzen:*

a) Der ausserordentliche Kassationshof (Art. 12 Abs. 2 OG, Art. 1 Abs. 1 Ziff. 6 BStrP). (97)

b) Der Kassationshof in Strafsachen (Art. 12 Abs. 1 lit. g OG, Art. 1 Abs. 1 Ziff. 5 BStrP).

Zu erwähnen sind ferner die *Anklagekammer* (Art. 12 Abs. 1 lit. d OG, Art. 1 Abs. 1 Ziff. 4 BStrP), die verschiedenartige Aufgaben zu erfüllen hat, und für den Bereich des Verwaltungsstrafrechts die *Bundesverwaltung* (Art. 1 Abs. 2 BStrP).

III. DIE DER BUNDESGERICHTSBARKEIT UNTERSTEHENDEN STRAFBAREN HANDLUNGEN

1. Umfang der Bundesgerichtsbarkeit

Das Strafgesetzbuch umschreibt in Art. 340 Ziff. 1 den Umfang der Bundesgerichtsbarkeit für seinen Bereich. (98) Hinzu kommen im Sinne von Art. 340 Ziff. 2 StrGB Bestimmungen des Nebenstrafrechts, die nicht nur spezialgesetzliche Straftatbestände, sondern auch solche des Strafgesetzbuches erfassen können. (99) Ohne praktische Bedeutung ist heute die Sonderbestimmung von Art. 8 BStrP. (100)

97) Dieser entscheidet ausserdem über die Zuständigkeit der Bundesassisen oder des Bundesstrafgerichts, wenn die Frage zwischen diesen Behörden streitig ist; Art. 12 Abs. 2 Ziff. 3 BStrP.

98) Vgl. dazu Z *87* 168 lit. a. Zum Begriff der Urkunde des Bundes seither BGE *96* IV 163 Erw. I 1.

99) Vgl. die Übersicht in Z *87* 169 lit. b bis e. – Bei Vergehen gegen die Ehre eines Bundesrates (Art. 8 GG) stellt sich die Frage, ob eine Ermächtigung des Gesamtbundesrates notwendig sei. Dieser hat – aus seiner verfassungsrechtlichen Stellung als Kollegialbehörde heraus – zum mindesten da ein Mitspracherecht, wo es um politische Fragen geht, die den Gesamtbundesrat engagieren, oder wo der Fortgang der Behandlung eines Problems durch eine Ehrverletzungsklage eines Mitgliedes des Bundesrates beeinflusst werden könnte. – Zum Umfang der Bundesgerichtsbarkeit für Vergehen gegen die Ehre von Mitgliedern der Bundesversammlung vgl. BGE *80* IV 159.

100) Dazu Z *87* 170 lit. f.

2. Bundesassisen oder Bundesstrafgericht?

Die *Bundesassisen* beurteilen die in Art. 341 StrGB aufgezählten Fälle. (101) Überweist eine Bundesbehörde einen von ihr ernannten Beamten zur strafrechtlichen Beurteilung an das Bundesgericht, so hat sie die Wahl zwischen den Bundesassisen (102) und dem Bundesstrafgericht (103); in den übrigen Fällen sind die Bundesassisen (104) ausschliesslich zuständig. (105)

Das *Bundesstrafgericht* beurteilt die Straffälle, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt sind und nicht in die Kompetenz der Bundesassisen fallen (Art. 342 StrGB, ferner Art. 10 BStrP). Vorbehalten bleibt die Übertragung der Gerichtsbarkeit an die kantonalen Behörden im Sinne von Art. 18 BStrP.

IV. BEDEUTUNG DER GERICHTSBARKEIT FÜR DEN BUNDESANWALT

Die Gerichtsbarkeit ist für die Befugnisse des Bundesanwaltes, namentlich auch den Zeitpunkt, in dem er sich erstmals mit einer Strafsache zu befassen hat, von entscheidender Bedeutung.

1. Bei *Bundesgerichtsbarkeit* finden die Bestimmungen des 2. Teils des Bundesstrafprozesses über das Bundesstrafverfahren Anwendung. Der Bundesanwalt leitet die Ermittlungen der gerichtlichen Polizei (Art. 15 und 104 BStrP). (106) Von der Voruntersuchung an hat er Parteistellung (Art. 34 BStrP); (107) er vertritt die Strafklage. (108)

101) Die Bestimmung legt Art. 112 BV einschränkend aus. Angesichts der ausschliesslichen Zuständigkeit der Bundesassisen war man in der Praxis seit jeher zurückhaltend in der Annahme eines Falles von Aufruhr und Gewalttat gegen die Bundesbehörden (vgl. dazu BGE *70* IV 215 Erw. I). Bei der Teilrevision des Strafgesetzbuches im Jahre 1950 wurde in lit. b der Hinweis auf Art. 285 StrGB gestrichen, um nicht an die Umschreibung der Angriffshandlungen in dieser Bestimmung gebunden zu sein (vgl. BBl *1949* I 1263 f., StenBull NR *1950* 224).

102) Art. 112 Ziff. 4 BV, Art. 341 lit. e StrGB.

103) Vgl. BGE *45* I 102 (109 f.).

104) Bzw. die Kriminalkammer, Art. 145 und 184 BStrP.

105) Vgl. auch Art. 344 Ziff. 2 StrGB betreffend Konkurrenzfälle.

106) Art. 104 BStrP wird bei gewöhnlichen Delegationsstrafsachen allerdings seit jeher etwas frei gehandhabt: vgl. LÜTHI, Vorverfahren 14; § 4 IV 2 a hienach.

107) LÜTHI, SJK BA Ziff. VI 1. Vgl. dazu François CLERC, Z *83* (1967) 426 N 73.

108) Vgl. WAIBLINGER, ZBJV *94* (1958) 227, ad BGE *82* IV 60 (Der Zivilkläger hat sich strikte auf die Vertretung seiner zivilen Interessen zu beschränken).

2. Bei *kantonaler Gerichtsbarkeit* - genauer: bei Verfahren in Bundesstrafsachen, die von kantonalen Gerichten zu beurteilen sind (109) – hat die BA grundsätzlich kein Interventionsrecht. Es ist in erster Linie Sache der kantonalen Staatsanwaltschaften, für die richtige Anwendung des Bundesrechts zu sorgen. Die Kompetenzen sollten genau ausgeschieden werden, damit man wisse, wer zu handeln und die Verantwortung zu tragen habe. (110) Ebenso mischt sich die BA in einmal delegierte Strafsachen bis zum Gerichtsentscheid nicht mehr ein . (111)

Ausnahmsweise kann die BA auch auf kantonale Verfahren einwirken; im Vordergrund stehen:

– Die Legitimation zu Rechtsmitteln gemäss Art. 266 und 270 Abs. 6 BStrP. (112)

– Die generelle Orientierungsmöglichkeit gemäss Art. 265 Abs. 2 BStrP. (113)

– Die Befugnis, gemäss Art. 259 BStrP Ermittlungen anzuordnen. (114)

– Schliesslich ist hier noch an die Zentralstellendienste zur Bekämpfung der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen, des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs und des Frauen- und Kinderhandels zu erinnern. (115)

3. Während die Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes und des Garantiegesetzes (116), sowie die diplomatischen und konsularischen Vorrechte und Immunitäten, auch im Bundesstrafverfahren zu beachten sind, erstreckt sich der Vorbehalt des Art. 366 Abs. 2 lit. b StrGB (117) nur auf der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstellte strafbare Handlungen. (118) Im Bundesstrafverfahren

109) Vgl. den Titel des 3. Teils des Bundesstrafprozesses.

110) B 592. Vgl. hier auch die Begründung der abweichenden Regelung für *Fiskalstraffälle* (Art. 15 in fine BStrP). Nach Art. 26 und 106 I VStrR-E kann der Bundesanwalt in allen nach diesem Gesetz zu verfolgenden Strafsachen auch vor den kantonalen Gerichten auftreten. Der Anwendungsbereich des Verwaltungsstrafrechtsentwurfes geht über den geltenden Art. 15 BStrP hinaus.

111) Vgl. GB *1946* 231.

112) Vgl. §§ 11 und 12 hienach.

113) Vgl. dazu Z *87* 194 lit. c.

114) Vgl. § 10 III 1 *c* hienach.

115) Vgl. HÄNNI 373; WÜTHRICH.

116) Vgl. WALDER, Verantwortlichkeit 445; Z *87* 185 Ziff. 2.

117) Berechtigung der Kantone zum Erlass von Bestimmungen, wonach die Strafverfolgung der Mitglieder ihrer obersten Vollziehungs- und Gerichtsbehörden wegen Verbrechen oder Vergehen im Amte vom Vorentscheid einer nicht richterlichen Behörde abhängig gemacht und die Beurteilung in solchen Fällen einer besondern Behörde übertragen wird.

118) Nach THORMANN/v. OVERBECK ergibt sich dies schon aus der Einschränkung auf Verbrechen und Vergehen im Amte (vgl. N 5 ad Art. 366 StrGB). Hingegen versteht

ist er unbeachtlich; jedoch soll im Falle der Vereinigung der Strafverfolgung in der Hand der Bundesbehörde gemäss Art. 344 Ziff. 1 StrGB für den ursprünglich kantonalen Teil das kantonale Ermächtigungserfordernis als Prozessvoraussetzung bestehen bleiben. (119)

4. Bei *"gemischten" Verfahren,* wenn strafbare Handlungen oder Strafbestimmungen zusammentreffen, die teils der Bundesgerichtsbarkeit, teils der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstehen, sind bis zur Vereinigungsverfügung des Bundesrates zwei Verfahren hängig, ein Verfahren nach Bundesstrafprozess und ein Verfahren nach dem jeweiligen kantonalen Prozessrecht. Die den Bundesbehörden gemäss Art. 344 StrGB vorbehaltene Vereinigungskompetenz schliesst aber auch die Kompetenz in sich, über das weitere Schicksal *beider* Verfahren zu bestimmen. (120)

MUFF darunter jedes Delikt, das sich irgendwie mit der Amtstätigkeit der privilegierten Person in Beziehung setzen lässt, und erwähnt beispielsweise auch den Hochverrat (172 ff., 178 N 61).

119) BRB vom 28. November 1952 in Sachen Zertifizierungsbetrügereien. Dagegen spricht allerdings, dass nach der Vereinigung in der Hand der Bundesbehörde (wenn diese überhaupt vor dem Entscheid der kantonalen Behörde erfolgen darf) der Bundesstrafprozess gilt und dieser das Opportunitätsprinzip einzig in Art. 105 für politische Vergehen kennt, während keine Garantien dafür bestehen, dass im kantonalen Ermächtigungsverfahren nach dem Legalitätsprinzip und nicht nach Opportunität entschieden wird.

120) Vgl. dazu Z *87* 196. – Der neue BRB vom 19. Mai 1971 über den Sicherheitsdienst der Armee (AS *1971* 710) stellt beim Zusammentreffen von strafbaren Handlungen, die teils der Militärgerichtsbarkeit, teils der bürgerlichen Bundesgerichtsbarkeit unterstehen, in Art. 8 lit. c darauf ab, welche Kategorie überwiegt.

2. TEIL

DIE TÄTIGKEIT DES BUNDESANWALTES IM BUNDESSTRAFVERFAHREN

1. Abschnitt

Das Vorverfahren

EINLEITUNG

Das Vorverfahren gliedert sich in die Ermittlungen der gerichtlichen Polizei (§ 4), die Voruntersuchung (§ 5) und die Versetzung in den Anklagezustand (§ 6).

Die Zweiteilung der Untersuchung in das gerichtspolizeiliche Vorverfahren und die Voruntersuchung im engeren Sinne ist im Bundesstrafprozess schon deshalb unumgänglich, weil bei allen Delegationssachen auf Grund der Vorerhebungen der gerichtlichen Polizei entschieden werden muss, ob die Weiterführung der Strafverfolgung im Bundesstrafverfahren oder aber durch Kompetenzdelegation in einem Kanton zu geschehen habe. Auch die Entscheide des Bundesrates bzw. des EJPD über die gerichtliche Verfolgung politischer Vergehen (Art. 105 BStrP) und die Strafverfolgung von Bundesbeamten (Art. 15 VG) setzen solche Erhebungen voraus. (121) Die Frage einer Abkürzung der Verfahrensabschnitte vor der Hauptverhandlung wurde in den Jahren 1943 und 1944 geprüft. (122) Dabei zeigte sich, dass gewisse Wiederholungen im Interesse des Beschuldigten in Kauf genommen werden müssen. In bezug auf das Verfahren beruht das Gesetz allerdings auf den Verhältnissen vor der Schaffung eines eigenen Polizeidienstes der BA.

121) Vgl. dazu STÄMPFLI, ZBJV *63* 69. In Ausnahmefällen ist immerhin eine direkte Voruntersuchung möglich; vgl. GB *1952* 208 und *1953* 204.

122) Vgl. GB *1943* 207, *1944* 180 f.

Die praktische Bedeutung dieser Verfahrensabschnitte erhellt ein Hinweis auf die Untersuchungen von PETERS (15 f.). Danach wird das Schicksal eines Strafverfahrens im Ermittlungsverfahren bzw. in der Voruntersuchung entschieden, weil Unterlassungen und Fehler später nur schwer wiedergutgemacht werden können.

§ 4 Ermittlungen der gerichtlichen Polizei (Art. 100 bis 107 BStrP)

I. ERMITTLUNGEN DER BUNDESANWALTSCHAFT

1. Der Bundesanwalt kann Ermittlungen anordnen:

a) in Strafsachen, die der *Bundesgerichtsbarkeit* unterstehen (Art. 104, 101 Abs. 1, 102 BStrP); (123)

b) bei Widerhandlungen gegen Bundesgesetze, die dem Bunde ein *besonderes Oberaufsichtsrecht* übertragen, wenn die strafbaren Handlungen ganz oder teilweise im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen wurden (Art. 259 BStrP). (124)

2. Die *Form der Ermittlungen* richtet sich ausschliesslich nach dem Bundesstrafprozess. (125) Insbesondere findet das BVG keine Anwendung (Art. 3 lit. c).

123) Mit der Vornahme *disziplinarischer Untersuchungen* innerhalb der Bundesverwaltung hat sich die BA nicht zu befassen; führt sie Ermittlungen durch, so handelt es sich um Ermittlungen in einem Bundesstrafverfahren nach den Art. 100 ff. BStrP (vgl. GB *1943* 209). Eine Überprüfung und Ergänzung der administrativen Untersuchung durch eigene gerichtspolizeiliche Vernehmungen der BA kommt im übrigen nur in ausserordentlichen Fällen in Frage. Anderseits hat der Bundesanwalt das Recht und unter Umständen auch die Pflicht, Straftaten von sich aus, ohne vorgängige Durchführung einer Disziplinaruntersuchung, zu verfolgen (vgl. dazu GB *1945* 239 f., VEB *1944/1945* Nr. 13. Das Verfahren richtet sich heute nach Art. 13 ff. VG und den in N 64 hievor erwähnten Ausführungsbestimmungen.).

124) Vgl. § 10 III 1 *c* hienach.

125) Vgl. § 4 IV 2 *b* hienach.

II. DIE ORGANISATION DER GERICHTLICHEN POLIZEI (126)

1. Die gerichtliche Polizei (Art. 17 Abs. 2 und 3 BStrP)

Die Gesetzgebung über die Bundesstrafrechtspflege hat von Anfang an die Zweiseitigkeit der Polizeiorganisation – eidgenössisch und kantonal – in Aussicht genommen. Der heutige Art. 17 BStrP folgt darin dem Bundesstrafprozess von 1851, d. h. seit jeher spricht der Bundesstrafprozess von der Ausübung der gerichtlichen Polizei durch "die Beamten und Angestellten der Polizei des Bundes und der Kantone". Die zuerst im BB vom 21. Juni 1935 betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft (sogenanntes Spitzelgesetz) aufgenommene Vorschrift über die Erweiterung der BA (Gründung der Bundespolizei) wurde durch das OG als neuer Abs. 3 dem Art. 17 BStrP beigefügt. (127)

a) Beamte und Angestellte des Bundes:

Die BA verfügt heute über einen eigenen Polizeidienst. (128) Seine Tätigkeit umfasst, abgesehen von der politischen Polizei, die gerichtspolizeilichen Ermittlungen bei der Verfolgung der strafbaren Handlungen gegen die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft. (129) – Aber auch Beamte des Rechtsdienstes der BA können gerichtspolizeilich tätig werden. In Frage kommen vor allem Geschäfte der Zentralstellen zur Bekämpfung der Falschmünzerei und des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs sowie Beamtenstrafsachen. (130) Die Be-

126) Vgl. dazu LÜTHI, Vorverfahren 3 ff.
127) BBl *1958* II 699.
128) Art. 17 Abs. 2 Lemma 2 und Abs. 3 BStrP. Zur Entwicklung der Bundespolizei vgl. MÜLLER.
129) Art. 1 Ziff. 2 BRB PolD. Für polizeiliche Eingriffe in gerichtspolizeilichen Ermittlungen wegen nichtpolitischer Verfehlungen soll die Bundespolizei laut BBl *1958* II 702 nicht (mehr) in Anspruch genommen werden. Bundesanwalt LÜTHI war demgegenüber der Auffassung, zum Staatsschutz gehörten auch die Strafbestimmungen zum Schutze der Staatstätigkeit des Bundes, wie der Versuch der Bestechung eines Bundesbeamten nach Art. 288 StrGB oder die Begünstigung in einem Bundesstrafverfahren, Art. 305 StrGB (vgl. GB *1942* 183). In der Tat berücksichtigt eine strikte Auslegung des Gesetzeswortlautes zu wenig, dass der BA auch rein kriminalpolizeiliche Aufgaben obliegen, z. B. bei den Zentralstellendiensten (vgl. dazu Art. 7 Abs. 4 lit. c E BR zum Spitzelgesetz, BBl *1935* I 753!) oder bei der Ermittlung von Beamtendelikten, wenn ein ausschliessliches Handeln kantonaler Polizeiorgane nicht tunlich erscheint, oder ferner, wenn von Bundes wegen kantonale Polizeiaktionen koordiniert werden müssen.
130) Vgl. insbesondere Art. 15 Abs. 1 und 2 VG und Art. 7 Abs. 1 VG VVO. Die hier vertretene Auffassung wird gestützt durch B 604.

schränkung des Art. 17 Abs. 3 BStrP bezieht sich lediglich auf den Polizeidienst der BA, während die übrigen Beamten und Angestellten des Bundes in ihrem (gesamten) Wirkungskreis die gerichtliche Polizei ausüben (Art. 17 Abs. 2 in fine BStrP), (131) allerdings nur soweit, als die Verhältnisse ihre Mitwirkung wirklich notwendig machen. (132)

Die zum Gebrauche der Bundesbehörden bestimmten Gebäude stehen unter der unmittelbaren Polizei derselben (Art. 14 Abs. 1 GG).

b) Beamte und Angestellte der Kantone:

Die Mitwirkung der Kantone im bundesrechtlichen Ermittlungsverfahren gehört zu ihren Pflichten als Glieder des Bundes. (133) Eine nähere Organisation der gerichtlichen Polizei konnte nicht aufgenommen werden, da die Kantone über die Organisation ihrer Polizeiorgane zu bestimmen haben. (134) Die kantonalen Beamten und Angestellten wirken nach der ihnen gemäss dem kantonalen Recht zukommenden Zuständigkeit an den Ermittlungen mit, stehen aber nicht in einem Dienstverhältnis zum Bunde. (135) Der Gesetzgeber hat davon abgesehen, ein engeres Verhältnis der kantonalen Beamten der gerichtlichen Polizei zum Bunde zu schaffen, um nicht den Gedanken der Zentralisation aufkommen zu lassen. (136)

Der Bundesstrafprozess erwähnt die Staatsanwälte der Kantone, weil nicht alle Kantone eine ausgebaute Kriminalpolizei besassen und die Staatsanwaltschaft in gewissen Kantonen gerichtspolizeiliche Funktionen ausübt. (137) Die kantonalen Untersuchungsrichter werden hingegen nicht genannt. (138) Sie sind

131) Der Gesetzestext ist gegenüber Art. 22 BStrP-E, der von den Beamten und Angestellten der Verwaltung des Bundes und der Kantone sprach, von der ständerätlichen Kommission bewusst erweitert worden (vgl. PrStRK, Redaktionskommission I 15). – Man kann auch sagen, der Wirkungskreis des Polizeidienstes der BA sei eben in Art. 17 Abs. 3 BStrP umschrieben.

132) PrStRK I 18. – Ergänzend ist hier noch auf den BRB vom 19. Mai 1971 über den Sicherheitsdienst der Armee (AS *1971* 710) hinzuweisen; vgl. insbesondere Art. 1, 7 Abs. 2, 8 lit. b und 9 Abs. 1 lit. b.

133) GB *1943* 213.

134) B 592.

135) STÄMPFLI, N 2 ad Art. 17 BStrP.

136) STÄMPFLI, PrEK I 89 f. Siehe in diesem Zusammenhang auch den Rechenschaftsbericht BR betreffend die Interkantonale Mobile Polizei, BBl *1971* I 862.

137) Vgl. GB *1944* 185.

138) B 598 zählt eigenartigerweise auch den Untersuchungsrichter, Bezirksamtmann, Regierungsstatthalter zur gerichtlichen Polizei.

also im Bundesstrafverfahren nicht Organ der gerichtlichen Polizei. (139) Treten sie in Funktion, so handelt es sich um die gerichtliche Verfolgung, welche das polizeiliche Ermittlungsverfahren hinter sich hat. (140) In politischen Strafsachen folgt die Praxis dieser Konzeption im Hinblick auf Art. 105 BStrP. In den übrigen Fällen hat man die Mitwirkung kantonaler Untersuchungsrichter aus Zweckmässigkeitsgründen zugelassen, auch auf die Gefahr hin, dass eine kantonal geführte Untersuchung ausnahmsweise einmal nicht delegiert, sondern dem eidgenössischen Untersuchungsrichter übertragen wird. (141)

2. Die Stellung des Bundesanwaltes

Der Bundesanwalt leitet die Ermittlungen der gerichtlichen Polizei; Art. 15 Satz 1 BStrP. Er kann Weisungen erteilen; Art. 104 BStrP.

Der Polizeidienst der BA untersteht dem Chef der Bundespolizei. Der Bundesanwalt darf ihn deshalb nur über den Chef des Polizeidienstes in Anspruch nehmen. (142) Ebenso untersteht der Rechtsdienst der BA dem Chef des Rechtsdienstes. (143) Im übrigen finden auf die Beamten und Angestellten des Bundes die allgemeinen Bestimmungen des Beamtenrechts Anwendung. (144)

Die Weisungen des Bundesanwaltes sind auch für die kantonalen Beamten und Angestellten der gerichtlichen Polizei verbindlich. Dementsprechend ist der Bundesanwalt verantwortlich für diejenigen Untersuchungshandlungen, die er selbst angeordnet oder genehmigt hat. Im übrigen richten sich Disziplinarordnung, Beschwerdeweg und Verantwortlichkeit nach dem kantonalen Recht. (145)

139) Und zwar grundsätzlich auch dann nicht, wenn sie nach kantonalem Recht dem in Art. 17 BStrP genannten kantonalen Staatsanwalt unterstellt sind und ihrerseits der kantonalen Polizei Weisungen erteilen können.

140) GB *1944* 185. Vgl. auch Art. 17 Abs. 3 Satz 2 BStrP.

141) Die BA hat auch schon über die kantonale Staatsanwaltschaft untersuchungsrichterliche Massnahmen beantragt. Dies erscheint dann unbedenklich, wenn, wie in Bern, der Untersuchungsrichter Organ der gerichtlichen Polizei ist (Art. 66 Ziff. 3 des Strafverfahrens vom 20. Mai 1928 für den Kanton Bern). Vgl. auch GB *1957* 292.

142) Vgl. den BRB PolD und die Begründung hiezu in BBl *1958* II 700 ff.

143) Art. 1 Abs. 2 der Verfügung des EJPD vom 24. März 1945 über die Organisation der BA.

144) Vgl. insbesondere Art. 25 (Vollziehung der Dienstbefehle) und 30 ff. (disziplinarische Verantwortlichkeit) BeamtenG. Entsprechendes gilt für die Angestellten gemäss Art. 24 und 31 ff. der Angestelltenordnung, SR 172.221.104.

145) Vgl. GB *1943* 213; STÄMPFLI, N ad Art. 214 BStrP; WAIBLINGER, N 1 ad Art. 68. Siehe in diesem Zusammenhang aber auch GB *1947* 199 f. betreffend Zeugenaussagen kantonaler Beamter über den Inhalt von Akten der BA.

III. ZIEL UND UMFANG DER ERMITTLUNGEN

1. Allgemeines

Der Begriff der "gerichtlichen Polizei" im Bundesstrafrechtspflegegesetz von 1934 geht auf den alten Bundesstrafprozess von 1851 zurück und steht im Zusammenhang mit dem französischen Strafprozessrecht, das für den damaligen Gesetzesentwurf die wesentliche Grundlage war. Wie das alte Recht enthält auch das heute geltende Bundesgesetz über Ziel und Umfang der gerichtspolizeilichen Ermittlungen nur einige grundsätzliche Bestimmungen. (146) Die klassische Formel über die gerichtliche Polizei, wonach diese die Vergehen erforscht, die Beweismittel sammelt und den Schuldverdächtigen dem Richter überliefert, hat das Bundesrecht nie in ganzem Umfang aufgenommen. Das geltende Bundesgesetz spricht – im Gegensatz zu den Vorentwürfen – von der Beweis*sammlung* überhaupt nicht mehr. Die heutige Textfassung entsprang dem sichtlichen Bestreben, die gerichtspolizeilichen Ermittlungen als *Vorbereitungs*verfahren von der richterlichen Voruntersuchung deutlicher abzugrenzen und die für die gerichtliche Polizei kennzeichnende Tätigkeit redaktionell hervorzuheben. (147) Die Aufgabe der gerichtlichen Polizei ist laut Art. 101 BStrP die *Erforschung* der Vergehen, den *Umfang* der Ermittlungen zu dieser Vergehenserforschung betrifft Art. 102, die *Form* der Verrichtungen Art. 103; mit diesen wenigen Bestimmungen (148) begnügt sich der Bundesstrafprozess. Man war sich bewusst, dass die einzelnen Fälle so verschieden sind, dass von einer eingehenden gesetzlichen Regelung nicht die Rede sein kann. (149)

2. Umfang der Ermittlungen

a) Die Art. 101 und 102 BStrP bestimmen als Aufgabe der gerichtlichen Polizei die Vergehenserforschung durch die Tatortspolizei, mit Einschluss der Fahndung und des Erkennungsdienstes, und die damit verbundene Sicherung der Verfolgung, wozu die Polizei die "Spuren der Vergehen feststellt und sichert" und diejenigen Untersuchungshandlungen vornimmt, die keinen Aufschub ertragen.

146) B 603.

147) PrEK I 91. Vgl. auch PrStRK I 54; StenBull StR *1932* 660; LÜTHI, Vorverfahren 11 ff.

148) Sowie mit dem Leitungsrecht des Bundesanwaltes (Art. 104), der Sonderbestimmung für politische Vergehen (Art. 105) und der Bestimmung über die Einstellung des Verfahrens (Art. 106 BStrP).

149) STÄMPFLI, PrEK I 89.

Das Ermittlungsverfahren soll rasch durchlaufen werden – im Interesse des Beschuldigten, aber auch im Interesse der Polizei selbst, damit diese für neue Aufgaben frei wird. Das Ermittlungsverfahren ist blosses Vorverfahren. Der Versuch, dieses Vorverfahren nach den ihm zukommenden Mitteln oder in der ihm zuzubilligenden Zeit noch bestimmter abzugrenzen, wurde in der Gesetzesberatung nach vergeblichem Bemühen aufgegeben (150) und einsichtigerweise auf die Anforderungen des Einzelfalles abgestellt. Die Ermittlungen umfassen alle Untersuchungshandlungen, einzig vorausgesetzt, dass diese keinen Aufschub ertragen; mit dieser zeitlichen Einschrankung kann die Polizei alle Massnahmen zur Erforschung der Tat, Ermittlung des Täters und zur Beweissicherung (151) vornehmen, es sei denn, dass der Bundesstrafprozess über eine Verrichtung ausdrücklich anders bestimmt. (152) Im übrigen ist es Sache des Bundesanwaltes, dafür zu sorgen, dass der Charakter der Ermittlungen als Vorbereitungsverfahren gewahrt wird. (153) Die Ermittlungen müssen anderseits einen gewissen Abschluss bilden. (154)

b) Bei politischen Delikten haben sich die Ermittlungen auf die nötigen sichernden Massnahmen, z. B. eine Beschlagnahme, zu beschränken (Art. 105 BStrP, Art. 302 StrGB); desgleichen bei den seltenen Antragsdeliktsfällen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen (Art. 101 Abs. 2 BStrP). (155)

Beachtung verdienen in diesem Zusammenhang ausserdem verschiedene Bestimmungen des Garantiegesetzes (156) und des Verantwortlichkeitsgesetzes. Gemäss Art. 14 Abs. 1 VG bedarf die Strafverfolgung von Mitgliedern des National- oder des Ständerates und von durch die Bundesversammlung gewählten Behördemitgliedern und Magistratspersonen wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte. Ohne Ermächtigung dürfen auch keine polizeilichen Ermittlungen vorgenommen werden. (157) Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 25. August 1971 zur Initiative einer nationalrätlichen Kommission darauf hin-

150) Vgl. StenBull StR *1932* 660.

151) In Staatsschutzsachen steht die Beweisermittlung und Beweissicherung sogar im Mittelpunkt des Vorverfahrens, weil meist kein äusserlich von jedermann wahrnehmbares Ereignis vorliegt (konspirative Vorgänge, die zunächst aufgedeckt werden müssen; Erweiterung und Ergänzung der Aufgaben der gerichtlichen Polizei durch den Fahndungs- und Informationsdienst).

152) GB *1944* 185 f. – Bei der Gesetzesberatung war von "toutes opérations de police, non légalement définies, que les particularités de l'espèce peuvent exiger" die Rede (StenBull StR *1932* 660).

153) LÜTHI, Vorverfahren 13.

154) Vgl. § 4 IV 3 hienach.

155) Vgl. Z *87* 174 lit. e und § 4 V 3 hienach.

156) Vgl. Art. 1, 2, 4 und 6.

157) BBl *1971* II 376 und 481.

gewiesen, dass die Vornahme dringender, zur vorläufigen Feststellung des Sachverhaltes, zur Beweissicherung oder zur Sicherung der Person des Beschuldigten notwendiger strafprozessualer Handlungen erleichtert werden sollte, und eine entsprechende Ergänzung des Verantwortlichkeitsgesetzes vorgeschlagen. (158) Die Strafverfolgung von Bundesbeamten wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, ausgenommen wegen Widerhandlungen im Strassenverkehr, bedarf einer Ermächtigung des EJPD. Kantonale Strafverfolgungsbehörden, bei denen solche Fälle angezeigt werden, haben unverzüglich um diese Ermächtigung nachzusuchen und dringliche sichernde Massnahmen zu treffen; Art. 15 Abs. 1 und 2 VG. Diese Beschränkung auf "dringliche sichernde Massnahmen" gilt auch für die eidgenössischen Strafverfolgungsbehörden. Sie darf in der Praxis aber nicht zu eng ausgelegt werden. (159) Polizeiliche Ermittlungen müssen notwendigerweise so weit zulässig sein, als sie die Grundlage für den Entscheid des EJPD schaffen. (160)

IV. DAS VERFAHREN IM ALLGEMEINEN

1. Anhebung der Ermittlungen

a) Jedermann hat das Recht, Vergehen, die von Bundes wegen verfolgt werden, anzuzeigen (Art. 100 Abs. 1 BStrP). (161) Parteirechte stehen dem privaten Anzeiger jedoch nicht zu. (162)

Die Beamten und Angestellten der gerichtlichen Polizei (Art. 17 Abs. 2 BStrP) sind zur Anzeige von strafbaren Handlungen, die ihnen in ihrer amtlichen Stellung bekannt werden, verpflichtet. Der Geltungsbereich des Art. 17 BStrP ist allerdings etwas unbestimmt; (163) eine allgemeine Anzeigepflicht der Verwaltung für das Gebiet des Bundesstrafprozesses besteht nach der Praxis nicht. (164)

158) BBl *1971* II 481 ff.

159) Vgl. Z *87* 186 f.

160) Art. 37 Abs. 4 Beamtenordnung I, wonach die BA, wenn nach ihrer Auffassung das Strafverfahren *einzuleiten* ist, in diesem Sinne Antrag an das EJPD stellt, ist deshalb zumindest missverständlich.

161) Eine Amtsstelle, die zur Wahrung der innern und äussern Sicherheit des Landes einen polizeilichen Informationsdienst unterhält, nimmt Nachrichten von allen Seiten entgegen, also auch von Privatpersonen oder Personengemeinschaften, und prüft sie auf ihre Zuverlässigkeit und Richtigkeit. Solche Nachrichten ergänzen die behördlichen Ermittlungen und können unter Umständen von besonderem Wert sein (GB *1948* 193).

162) GB *1941* 178.

163) Vgl. § 4 II 1 hievor.

164) Die Bundesverwaltung ist demnach rechtlich nicht verpflichtet, Anzeige zu erstatten. Sie darf nach Ansicht der BA eine gewisse Ermessensfreiheit für sich beanspruchen, hat jedoch aus rechtsstaatlichen Gründen Offizialdelikte, von Bagatellfällen abgesehen, anzuzeigen, wenn nicht sehr gewichtige öffentliche Interessen entgegenstehen (vgl.

b) Strafanzeigen sind der BA oder einem Beamten oder Angestellten der gerichtlichen Polizei schriftlich oder mündlich zu Protokoll zu geben; Art. 100 Abs. 2 BStrP. (165)

Jedes Ermittlungsverfahren in einer der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden Strafsache ist grundsätzlich von allem Anfang an dem Bundesanwalt gemäss Art. 104 BStrP zu melden (166) und der Leitung des Bundesanwaltes zu unterstellen. (167) Umgekehrt haben auch die kantonalen Polizeibehörden darauf Anspruch, von Ermittlungen der BA in Kenntnis gesetzt zu werden. (168)

c) Die BA hat die bei ihr eingehenden Anzeigen von Amtes wegen an die Hand zu nehmen und ihnen nach dem Legalitätsprinzip Folge zu leisten. (169)

2. *Durchführung der Ermittlungen*

a) Leitung durch den Bundesanwalt:

Die Ermittlungen sind grundsätzlich unter der Leitung und nach den Weisungen des Bundesanwaltes durchzuführen. (170) In der Praxis beschränkt sich die

Art. 28 Abs. 3 BeamtenG). Dasselbe gilt für der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstehende Delikte: vgl. VEB *1944/1945* Nr. 4. In diesem Fall ist die Einreichung der Strafanzeige grundsätzlich Sache des beteiligten Departementes bzw. der Dienstabteilung. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Art. 258 BStrP über die Amtsklage, § 10 III 1 *b* hienach; und für Beamtendelikte Art. 13 Abs. 1 VG, N 123 hievor.

165) Gilt nur bei Bundesgerichtsbarkeit, was etwa übersehen wird. Strafanzeigen wegen Vergehen, die der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstehen, sind ausschliesslich bei den nach dem kantonalen Recht zuständigen Behörden einzureichen. Vgl. § 4 IV 3 *c* hienach.

166) Auf dem durch das kantonale Recht vorgeschriebenen Dienstweg; in dringenden Fällen muss die direkte Berichterstattung aber immer zulässig sein. Vgl. B 604, StenBull NR *1931* 722.

167) GB *1937* 154 f. (auch die sogenannten Delegationssachen); *1941* 179 (Hinweis auf die Entschädigungspflicht des Bundes); *1942* 183 (Kritik an kantonalen Ermittlungen in Angelegenheiten des Staatsschutzes ohne Benachrichtigung der BA). In der Praxis wird dieses Prinzip allerdings durchbrochen; vgl. § 4 IV 2 *a* hienach.

168) Art. 17 Abs. 3 BStrP. Die Orientierungspflicht besteht streng genommen nur für Ermittlungen des Polizeidienstes. Ermittlungen anderer Beamter der BA (z.B. in Beamtenstrafsachen) brauchen den kantonalen Behörden hingegen nicht unbedingt gemeldet zu werden. Die Form der Orientierung richtet sich ganz nach Zweckmässigkeitserwägungen. Bevor ein Funktionär der Bundespolizei in einem Kanton eine polizeiliche Handlung vornimmt, orientiert er wenn immer möglich die zuständige kantonale Behörde über seinen Auftrag.

169) Vgl. dazu PFENNINGER, Z *66* 149 f., GERMANN, Z *77* 24 f. Zur Frage der Bindung an die Rechtsprechung im besonderen: PFENNINGER, Probleme 70 f.; SCHMITT.

170) Vgl. § 4 IV 1 b hievor.

Leitung des Bundesanwaltes meist auf allgemein gehaltene Weisungen, da dieser gar nicht über die personellen Mittel verfügt, um die einzelnen Ermittlungsaktionen an Ort und Stelle persönlich zu leiten (171) oder leiten zu lassen, (172) und den Kantonen, in Rücksichtnahme auf deren Eigenstaatlichkeit, für die Durchführung der Ermittlungen seit jeher weitgehender Spielraum gelassen wurde. (173) In gewöhnlichen Delegationssachen, leichteren Fällen ohne grössere Bedeutung und namentlich ohne politischen Charakter der Straftat, geht die Praxis noch weiter, indem hier Ermittlungsverfahren, bei denen die kantonalen Behörden kraft bundesrechtlichem Offizialprinzip von sich aus die Ermittlungen beginnen und durchführen, die Regel bilden. (174) Die Akteneinsendung in einem den Art. 102 und 104 BStrP entsprechenden Zeitpunkt wird als genügend erachtet. (175)

b) Form der Ermittlungen:

Der Bundesstrafprozess von 1934 brachte die Neuerung, dass seine Formvorschriften, insbesondere diejenigen über Zwangsmassnahmen, auch in bundesrechtlichen Ermittlungsverfahren zu beachten sind und dass die Verrichtungen der gerichtlichen Polizei dem Bundesstrafprozess unterstehen, selbst wenn sie von der kantonalen Polizei vorgenommen werden; Art. 103 Abs. 1 BStrP. (176)

Das Bundesgesetz umschreibt die Ermittlungshandlungen nicht näher. Die Meinung war die, dass die gerichtliche Polizei über alle zweckdienlichen, an sich

171) Darin ist auch die Befugnis eingeschlossen, die Erhebungen unter Umständen selbst durchzuführen; vgl. B 604 (in diesem Zeitpunkt gab es noch keinen Polizeidienst der BA).

172) Die Inspektoren der Bundespolizei sind ihrerseits den kantonalen Ermittlungsorganen nicht über- sondern nebengeordnet.

173) GB *1944* 185.

174) Für diese Lösung spricht auch der Umstand, dass mit nichtpolitischen, der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden Strafsachen häufig Delikte kantonaler Gerichtsbarkeit konkurrieren und zwei nebeneinander geführte Ermittlungsverfahren leicht Anlass zu Missverständnissen und Unstimmigkeiten geben könnten. In grösseren Fällen, wenn die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden Straftatbestände nicht von untergeordneter Bedeutung sind, und namentlich bei politischen Delikten ist es jedoch unerlässlich, die BA von allem Anfang an zu orientieren, damit das weitere Vorgehen miteinander besprochen werden kann und die Ermittlungen unter Wahrung der bestehenden bundesrechtlichen Vorschriften möglichst zweckmässig vorgenommen werden können. Vgl. dazu Z *87* 196.

175) Vgl. LÜTHI, Vorverfahren 14. Diese Entwicklung ist wegen der Verantwortlichkeitsfrage allerdings etwas problematisch.

176) GB *1943* 213. Dieser Grundsatz wirkt sich namentlich im Haftrecht, bei der Durchsuchung und der Beschlagnahme, sowie bei der Einvernahme des Beschuldigten aus. Vgl. zur Form der Ermittlungen auch LÜTHI, Vorverfahren 15 ff. – Kantonale Vorschriften, z. B. über den Waffengebrauch der Polizei, sind immerhin ergänzend heranzuziehen.

gesetzlich zulässigen Massnahmen verfüge. (177) Die gesetzliche Zulässigkeit an sich genügt jedoch nicht immer: Zwangsmassnahmen, insbesondere Eingriffe in die persönliche Freiheit, bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage.

Im folgenden sollen einige praktische Fragen kurz erörtert werden.

Personen, die unter dem Verdacht stehen, Täter oder Teilnehmer einer strafbaren Handlung zu sein, können *als Beschuldigte einvernommen* werden. (178) Die Art. 39 bis 43 BStrP finden sinngemäss Anwendung. (179) Besonderer Wert ist darauf zu legen, dass der Beschuldigte über die ihm zur Last gelegten Delikte orientiert wird (180) und keine verbotenen Vernehmungsmassnahmen angewendet werden. (181)

Der Beschuldigte hat zwar auch im gerichtspolizeilichen Vorverfahren das Recht, einen Verteidiger zu bezeichnen (Art. 35 BStrP), kann jedoch nicht beanspruchen, nur in Gegenwart eines Verteidigers befragt zu werden. (182)

Vorläufige Festnahme und *Verhaftung* richten sich in jedem Fall nach den Vorschriften der Art. 44 bis 64 BStrP (Art. 103 Abs. 1, 45 Ziff. 1 BStrP). Das erste Verhör gemäss Art. 47 BStrP ist in der Praxis seit jeher fast immer in Form einer polizeilichen Befragung durchgeführt worden. Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 47 BStrP geht jedoch hervor, dass bei Erlass des Bundesstrafprozesses die Meinung bestand, der verhaftete Beschuldigte sei durch denjenigen

177) Vgl. § 4 III 2 hievor. – Unterbrechung der Verjährung: Art. 72 Ziff. 2 StrGB, RStrS *1967* Nr. 140 (die Handlungen müssen den Prozess fördern und nach aussen in Erscheinung treten).

178) In einem frühen Stadium eines Ermittlungsverfahrens kann mitunter nicht entschieden werden, ob eine bestimmte Person als Beschuldigter oder als "Auskunftsperson" anzusehen sei oder in Frage kommen werde. In einem solchen Fall ist eine Person solange als Auskunftsperson zu betrachten, als gegen sie kein konkreter Verdacht zu begründen ist. Vgl. dazu N 196 hienach.

179) Doch muss in dringenden Fällen eine Einvernahme auch ohne förmliche Vorladung erfolgen können. GB *1940* 163, VEB *1940* Nr. 38. Dies umso mehr, als es sich dabei bloss um eine "Erscheinungsbitte" handelt. Der untersuchende Beamte ist m. E. jedoch nicht verpflichtet, den Betreffenden darauf aufmerksam zu machen, dass seine Aussage an dieser Stelle vollständig freiwillig erfolgt (a. M. MEYER 78 f.; vgl. auch WALDER, Vernehmung 123).

180) WALDER, Vernehmung 117 ff.

181) Dazu WALDER, Vernehmung 145 ff. Polygraph ("Lügendetektor") und Tatbestandsdiagnostik sind im Bundesstrafverfahren unzulässig, da sie das Gesetz nicht vorsieht (vgl. WALDER, Vernehmung 220 ff.). Siehe auch den Entscheid des Obergerichts des Kantons Zürich in SJZ *67* (1971) 114.

182) Vgl. Art. 103 Abs. 2 BStrP, GB *1942* 183; BGE *94* I 621 ff. – Im übrigen ist zu beachten, dass im Ermittlungsverfahren keine amtliche Verteidigung besteht (STÄMPFLI, N ad Art. 36 BStrP). Vgl. dazu Art. 6 Ziff. 3 lit. c MRK und den Bericht BR, BBl *1968* II 1109. Auf das Verfahren vor der Anklageerhebung findet diese Bestimmung keine Anwendung; KALSBACH 137 f. und 159.

Beamten einzuvernehmen, der den Haftbefehl erliess. (183) Der auf Grund eines Haftbefehls des Bundesanwaltes verhaftete Beschuldigte ist deshalb gemäss Art. 47 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Ziff. 1 BStrP vom Bundesanwalt über den Grund der Verhaftung einzuvernehmen. Der Bundesanwalt kann sich vertreten lassen, doch muss der verhörende Beamte notfalls selbst zum Erlass eines Haftbefehls berechtigt sein. (184)

Beschwerden gegen die Abweisung von Haftentlassungsgesuchen durch den Bundesanwalt sind zur Zeit noch an das EJPD, und nicht etwa an die Anklagekammer des Bundesgerichts, zu richten. (185) Im Hinblick auf Art. 5 Ziff. 4 MRK soll Art. 52 Abs. 2 BStrP revidiert und die Möglichkeit einer Beschwerde an die Anklagekammer des Bundesgerichts geboten werden. (186)

Die Zusicherung *freien Geleites* (Art. 61 BStrP) ist anfänglich im Ermittlungsverfahren als nicht statthaft angesehen worden. (187) Namentlich bei politischen Delikten kann jedoch das dringende Bedürfnis bestehen, durch Zusicherung des freien Geleites eine Einvernahme des landesabwesenden Beschuldigten zu ermöglichen, um den Sachverhalt für den Entscheid nach Art. 105 BStrP möglichst gut abzuklären.

Beschlagnahme und *Durchsuchung* richten sich nach den Art. 65 bis 73 BStrP (Art. 103 Abs. 1 BStrP). Das Recht zur Beschlagnahme von Beweisgegenständen und zur Haussuchung besteht nicht nur gegenüber einem Verdächtigen, sondern

183) Vgl. Art. 63 BStrP-VE, PrEK I 49 ff., Art. 53 BStrP-E, B 597, PrNRK I 21. Das geltende Recht ist weniger deutlich. Immerhin spricht Art. 47 BStrP von der Einvernahme *nach der Zuführung* und unmittelbar anschliessend vom Entscheid über die Aufrechterhaltung der Haft, den nur ein zum Erlass des Haftbefehls berechtigter Beamter fällen kann. Die Bestimmung wahrt, im Sinne der Entstehungsgeschichte ausgelegt, den verfassungsrechtlichen Anspruch des Beschuldigten auf das rechtliche Gehör. Im übrigen hat auch ein vorläufig Festgenommener gemäss Art. 62 Abs. 2 BStrP ausdrücklich Anspruch darauf, nach Darlegung der ihn entlastenden Tatsachen sofort zu erfahren, ob er freigelassen werde. – Auch LUDWIG nimmt, freilich ohne nähere Begründung, nach Art. 47 BStrP eine solche Verpflichtung des Beamten, der den Haftbefehl erlassen hat, an (Persönliche Freiheit 277).

184) Zur Vertretung des Bundesanwaltes vgl. § 1 III 2 *a*, *b* und *d* hievor. Das geltende Recht ist für die Praxis ungenügend. Die in Art. 106 I VStrR-E vorgesehene Revision des Art. 16 Abs. 1 BStrP sollte auch im Hinblick auf Art. 5 Ziff. 3 MRK zustandekommen.

185) Vgl. § 1 II 3 *a* hievor. STÄMPFLI, N ad Art. 52 BStrP. GB *1941* 178, *1942* 183, *1945* 243; BGE *74* IV 181, ferner *96* IV 87 (im Zusammenhang mit einem Fall von Sicherheitsleistung durch Bürgschaft; keine Genehmigung der AK nach Art. 54 Abs. 2 BStrP erforderlich). Ist eine Strafsache jedoch bereits delegiert worden, so ist der Bundesrat nicht mehr zuständig: GB *1943* 214.

186) Vgl. den Bericht BR, BBl *1968* II 1092, und Art. 106 I VStrR-E (Art. 52 Abs. 2 BStrP).

187) STÄMPFLI, N 6 ad Art. 61 BStrP; GB *1940* 163.

gegenüber jedem Inhaber solcher Sachen. (188) Hingegen spricht das Gesetz in Art. 67 Abs. 1 nur von der Durchsuchung des Beschuldigten. (189)

Die Beschlagnahme ist nicht nur Mittel zur Beweissicherung (Art. 65 BStrP); sie kann auch im Hinblick auf Art. 58, Einziehung gefährlicher Gegenstände, und 59 StrGB, Verfall von Geschenken und anderen Zuwendungen, (190) sowie als Präventivmassnahme erfolgen. (191)

Über die Zulässigkeit der Durchsuchung von Papieren entscheidet auf Einsprache des Inhabers hin die Anklagekammer des Bundesgerichts; Art. 69 Abs. 3 BStrP. (192)

Die strafrechtliche Beschlagnahme geht einer Massnahme der Zwangsvollstrekkung nach dem BG vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (193) vor. (194)

Ausnahmen vom *PTT-Geheimnis* sind in Staatsschutzsachen auch bei Vergehen zulässig, sonst nur bei Verbrechen. (195)

188) GB *1938* 155. Danach begründet Art. 65 BStrP, unter Vorbehalt von Art. 69 BStrP, die unbeschränkte Editionspflicht. Der Einwand des Bankengeheimnisses wird nach ständiger Praxis nicht anerkannt. Die Banken müssen sich die Durchsuchung von Papieren in gleicher Weise gefallen lassen wie jede andere Person, die sich nicht auf das Berufsgeheimnis (Art. 77 BStrP; dazu N 197 hienach) berufen kann. Dass das Bankgeheimnis nicht unbeschränkt gilt, ist bei der Revision des Bankengesetzes besonders hervorgehoben worden; vgl. Botschaft BR, BBl *1970* I 1160 ff. und 1182 f., und den neuen Art. 47 Ziff. 4, AS *1971* 808/819. Zum Bankgeheimnis im Strafverfahren HAUSER, Z *87* 147 ff. Zur Frage der Zulässigkeit der Orientierung des Bankkunden durch die Bank vgl. AUBERT, Z *87* 124 f.

189) Die Botschaft versteht darunter auch eine körperliche Untersuchung (B 600). Vgl. dazu MEYER 217 ff.

190) Vgl. BGE *74* IV 213.

191) Vgl. GB *1956* 290 in Sachen Interhandel.

192) STÄMPFLI, N 2 ad Art. 69 BStrP. Systemgerecht wäre eine Rekursmöglichkeit an das EJPD gewesen. Vgl. StenBull StR *1932* 646 f. über die Gründe der gesetzlichen Regelung. – A. M. BGE *96* IV 88 (?).

193) SR 281.1

194) Vgl. BGE *93* III 89.

195) Vgl. Art. 7 Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetz, SR 784.10 (AS *1969* 1117), und Art. 7 Abs. 1 lit. b VVO I, SR 784.101 (AS *1969* 1122), Art. 6 Postverkehrsgesetz, SR 783.0 (AS *1969* 1118), und Art. 13 Abs. 1 lit. b VVO I, SR 783.01 (AS *1969* 1120), sowie den Bericht BR, BBl *1968* I 393 ff.; BGE *79* IV 179 ff., dazu ZBJV *92* (1956) 279 ff. (die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gemäss Art. 100 lit. f OG nach wie vor unzulässig); ferner BGE *96* IV 181 (?). Die erwähnten Bestimmungen des Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetzes und des Postverkehrsgesetzes sollen gestützt auf die Initiative einer Kommission des Nationalrates bereits wieder revidiert werden; vgl. BBl *1971* II 369 ff. Art. 66 BStrP über die Beschlagnahme von Postsachen und Telegrammen wird durch diese spezialgesetzlichen Bestimmungen vervollständigt. Er sollte bei nächster Gelegenheit dem neuen Recht angepasst und mit Bezug auf die

Förmliche *Zeugeneinvernahmen* (Art. 74 bis 88 BStrP) gibt es im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren nicht. Hingegen können Dritte als *Auskunftspersonen* einvernommen werden; (196) dabei sind die Zeugnis- und Antwortverweigerungsrechte des Bundesstrafprozesses nach der Praxis auch im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren zu beachten. (197)

Auch die Ernennung von *Sachverständigen* soll in der Regel dem Untersuchungsrichter vorbehalten bleiben. Für das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren besteht keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, da in den Art. 91 ff. BStrP einzig vom Richter die Rede ist und eine Bestimmung analog derjenigen von Art. 73 BStrP fehlt. Der Ausweg, einen Fachmann als "Auskunftsperson" zu bestellen, befriedigt nicht immer.

c) Geheimes Verfahren:

Während des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens hat der Beschuldigte kein Recht auf Akteneinsicht. (198) Umso weniger kann diese dem privaten Anzeiger, der nicht Partei ist, gewährt werden. Die Ermittlungen sind deshalb nach ständiger Praxis geheim. Vorbehalten bleibt selbstverständlich die Vorlage bestimmter Akten an Personen, die im Interesse des Verfahrens dazu einvernommen werden müssen.

Amtliche Mitteilungen über ein hängiges Ermittlungsverfahren sind nur statthaft, sofern die staatlichen Interessen sie rechtfertigen und der oberste Verfahrenszweck, die Erbringung der Wahrheit, nicht gefährdet wird. (199) Die Praxis

Auskunfterteilung über den Telephonverkehr bestimmter Personen, die zur Zeit nur im Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetz erwähnt ist, ergänzt werden. Vgl. dazu BBl *1971* II 381 und 482 f. Die Sonderregelung für strafbare Handlungen gegen den Staat, die Landesverteidigung und die Wehrkraft des Landes beruht auf der Überlegung, dass es widersinnig wäre, wenn der Staat dem Verbrecher seine Telephoneinrichtung ohne Einschränkung zur Verfügung stellen müsste und diesem so die gegen den Staat selbst gerichteten rechtswidrigen Umtriebe erleichtern würde.

196) Vgl. dazu GB *1943* 213 und *1944* 186, ferner BGE *82* IV 158 Erw. 3 a. – Bei kriegswirtschaftlichen Widerhandlungen musste seinerzeit die Auskunfts- und Zeugnispflicht schon auf das Ermittlungsverfahren ausgedehnt werden, um die Ermittlungen der gerichtlichen Polizei wirksamer zu gestalten: GB *1940* 163.

197) Die Aufzählung in Art. 77 BStrP ist abschliessend: BGE *83* IV 61. Zur Stellung des Journalisten vgl. BGE *83* IV 59 ff. Art. 16 Abs. 3 BVG findet keine Anwendung auf das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren (Art. 3 lit. c). – Siehe auch die Abhandlungen von CORDEY, GUT und NEF.

198) GB *1942* 183, *1944* 186. Die Art. 116 und 119 BStrP gelten erst in der Voruntersuchung.

199) Vgl. Art. 27 BeamtenG (Amtsverschwiegenheit), Art. 320 StrGB (Verletzung des Amtsgeheimnisses), Art. 32 StrGB (Gesetz, Amts- oder Berufspflicht).

bejaht das staatliche Interesse insbesondere dann, wenn eine Strafsache die Öffentlichkeit wegen der Schwere oder der Art des Deliktes stark beschäftigt. In diesen Fällen erfolgt in der Regel schon früh eine erste knappe Orientierung über den Sachverhalt. In bezug auf die Mitteilung von Namen Beschuldigter sind die staatlichen Interessen, die Interessen der Beteiligten und allenfalls die Interessen derjenigen, die durch eine weitere Geheimhaltung zu Unrecht in Mitleidenschaft gezogen werden, gegeneinander abzuwägen; dabei ist zu beachten, dass mit fortschreitender Untersuchung die Unterlagen für die Beurteilung der Bekanntgabe der Namen erfahrungsgemäss immer sicherer werden. Die Information der Presse besorgt gegenwärtig das Sekretariat des EJPD. (200) – Das von der Sensationspresse geförderte, nicht immer ernsthafte Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit gefährdet heute den Ausnahmecharakter der Bekanntgabe von Tatsachen und Namen aus hängigen Ermittlungsverfahren und damit den Zweck der staatlichen Untersuchungshandlungen, aber auch die Persönlichkeitsrechte der in die Untersuchung einbezogenen Personen.

Die Akten von gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren, die eingestellt werden, bleiben grundsätzlich geheim. (201)

3. Abschluss der Ermittlungen

Der Abschluss der Ermittlungen ist die Grundlage für bedeutende Entscheidungen, welche die selbständigen Zwecke dieses Vorbereitungsverfahrens begründen, (202) nämlich nach Art. 106 (Einstellung), 108 (Antrag auf eidgenössische Voruntersuchung), 18 (Delegation an Kanton) oder 105 BStrP (Entscheid des Bundesrates). (203)

200) Art. 31 I Ziff. 2 OG BVerw.

201) Zur Frage der Rechtshilfe vgl. das grundsätzliche Kreisschreiben BR vom 6. Oktober 1911, BBl *1911* IV 343 ff. Praxis: GB *1942* 184, *1944* 186, *1945* 243, VEB *1946/1947* Nr. 20, GB *1947* 199 f., VEB *1951* Nr. 19, *1954* Nr. 24 *a*. BGE *86* IV 136 ff. - Auskünfte an Parlament und einzelne Parlamentarier: VEB *1954* Nr. 20, *1955* Nr. 27. *1958* Nr. 19, *1959/1960* Nr. 26. Zu beachten das BG über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Ausbau der Verwaltungskontrolle) vom 1. Juli 1966 (SR 171.11, AS *1966* 1325) und der BB vom 27. Juni 1967 über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Art. 6 (SR 172.210.162, AS *1967* 1008). Dazu MOSER.- Für archivierte Akten vgl. das Reglement vom 15. Juli 1966 für das Bundesarchiv, SR 432.11 (AS *1966* 916). – Rechtshilfe gegenüber dem Ausland: SR 0.351, insbesondere Europäisches Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen, BBl *1966* I 473, 497, 515; AS *1967* 805, 831.

202) STÄMPFLI, Z *42* 339.

203) GB *1943* 213.

a) Einstellung:

Der Bundesanwalt stellt die Ermittlungen ein, (204) wenn kein Grund besteht, die Voruntersuchung einzuleiten (Art. 106 Abs. 1 Satz 1 BStrP), sei es, dass gar keine strafbare Handlung vorliegt, die Beweise nicht genügen oder eine Prozessvoraussetzung fehlt. (205) Es gilt das Legalitätsprinzip. (206)

Die Einstellung hat immer durch den Bundesanwalt zu erfolgen. Die kantonalen Behörden sind auch dann nicht befugt, ein Verfahren selbst abzuschliessen, wenn sie die Ermittlungen selbständig geführt haben: Kommt ein der Bundesgerichtsbarkeit unterstehender Straftatbestand in Frage oder ist er gar objektiv erfüllt, so sind die Akten immer dem Bundesanwalt zum Entscheid vorzulegen. Andernfalls ist das Verfahren solange nicht rechtskräftig abgeschlossen, als dem Bundesanwalt die kantonalen und eidgenössischen Rechtsmittel offenstehen, um die sachliche Zuständigkeit der kantonalen Behörden zu bestreiten. (207)

Die Einstellungsverfügung des Bundesanwaltes bezieht sich immer nur auf der Bundesgerichtsbarkeit unterstehende Straftatbestände. Bei konkurrierender Zuständigkeit der Bundes- und der kantonalen Behörden sind die Akten deshalb anschliessend noch den kantonalen Behörden zum Entscheid über die der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstehenden Straftatbestände zuzustellen. Hier rechtfertigt es sich in manchen Fällen, von einer Einstellung auf Bundesebene abzusehen und den kantonalen Behörden auf Grund einer Vereinigungsverfügung (Art. 344 Ziff. 1 StrGB) eine Gesamtbeurteilung zu ermöglichen, ähnlich wie im Falle der sogenannten Gesamtdelegation bei Strafsachen mit zahlreichen Beschuldigten. (208)

Für *politische Vergehen* ist die Sonderbestimmung des Art. 105 BStrP zu beachten. Sie ist subsidiär zu Art. 106 BStrP; d. h. der Bundesanwalt wird einen Entscheid nach Art. 105 BStrP nicht einholen, wenn er nach dem Legalitätsprinzip eine Einstellung verantworten kann. (209)

Ähnlich verhält es sich in *Beamtenstrafsachen.* Wird ein Bundesbeamter (ausschliesslich) einer der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden strafbaren Handlung

204) In den Geschäftsberichten wird etwa gesagt, einer Anzeige sei keine weitere Folge gegeben worden (vgl. z. B. GB *1940* 161, *1943* 209, *1945* 239). Dabei handelt es sich um eine Einstellung im Sinne von Art. 106 BStrP.

205) Z. B. die Ermächtigung des Bundesrates nach Art. 105 BStrP. In der Praxis wird hier allerdings häufig darauf verzichtet, noch eine förmliche Einstellungsverfügung zu erlassen.

206) § 4 IV 1 *c* hievor. Siehe auch BGE *97* I 110 f.

207) Vgl. §§ 11 und 12 hienach.

208) Die BA will in sogearteten Ermittlungssachen den kantonalen Untersuchungsbehörden nicht vorgreifen und ihnen auch hinsichtlich allfälliger Einstellungen freie Hand lassen: GB *1942* 183.

209) Vgl. § 4 V hienach. In wichtigen Fällen steht es dem Bundesanwalt natürlich frei, vor der Einstellung der Ermittlungen den Bundesrat zu konsultieren.

beschuldigt, so ist das Verfahren in der Regel gemäss Art. 106 BStrP einzustellen, wenn sich die Beschuldigung als haltlos erweist; (210) ein Entscheid nach Verantwortlichkeitsgesetz (211) mag in Ausnahmefällen vorzuziehen sein, weil gegen die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist; Art. 15 Abs. 5 VG. (212)

Bei Einstellung der Ermittlungen ist der Bundesanwalt zur *Einziehung* zuständig. (213) Die Verfügung ist nebst einer kurzen Begründung dem Beschuldigten (214) schriftlich mitzuteilen; Art. 73 Abs. 2 BStrP. Beschwerden gegen die Einziehungsverfügung des Bundesanwaltes sind beim EJPD anzubringen. (215) Die Zuständigkeit des Bundesanwaltes zur Einziehung bleibt auch dann bestehen, wenn der Bundesrat die Ermächtigung zur Verfolgung eines politischen Vergehens nicht erteilt hat (Art. 105 BStrP).

Wer als Beschuldigter einvernommen worden ist, hat gesetzlichen Anspruch darauf, innert angemessener Frist von der Einstellung der Ermittlungen benachrichtigt zu werden; Art. 106 Abs. 1 Satz 2 BStrP. Diese *Benachrichtigung* kann mündlich, brieflich oder durch Übergabe einer Einstellungsverfügung erfolgen. Früher erfolgte sie meistens mündlich durch Vermittlung der kantonalen Behörden; (216) heute erhält der Beschuldigte in der Regel eine förmliche Verfügung. Nach der Praxis wird auch der private Anzeiger von der Einstellung der Ermittlungen verständigt; eine gesetzliche Pflicht hiezu besteht jedoch nicht, und der private Anzeiger hat keine Rekursmöglichkeit. (217) Aber auch der Beschuldigte hat kein Recht, zu verlangen, dass die Ermittlungen weitergeführt werden. (218)

210) Hingegen wäre der in GB *1945* 243 erwähnte Fall heute nach Verantwortlichkeitsgesetz abzuwandeln.

211) Art. 15 Abs. 1 und 3 VG; BGE *93* I 78, 85.

212) Die Anwendung des Verantwortlichkeitsgesetzes ist hier jedoch nicht notwendig, um Beamte und Amtspersonen des Bundes vor unbegründeten, insbesondere trölerischen oder mutwilligen Strafanzeigen zu schützen und dadurch den reibungslosen Gang der Verwaltung sicherzustellen (BBl *1956* I 1398). Die Einstellungsverfügung des Bundesanwaltes erfüllt diesen Zweck ja auch.

213) Diese umfasst nach den Gesetzesmaterialien sowohl die Einziehung gefährlicher Gegenstände (Art. 58 StrGB, alter Art. 71 BStrP) als auch die Verfallserklärung von Geschenken und anderen Zuwendungen (Art. 59 StrGB, alter Art. 72 BStrP). PrStRK II 29, Redaktionskommission II Anhang 11, PrNRK V 13, StenBull StR *1932* 646 und 647.

214) Genauer: dem von der Verfügung Betroffenen.

215) STÄMPFLI, N 2 ad Art. 73 BStrP. Die AK ist auch nicht etwa zuständig, Beschwerden gegen das EJPD zu beurteilen (Urteil der AK vom 23. November 1945 in Sachen Glaus).

216) GB *1938* 155. Praktisch handelt es sich in diesen Fällen ja um Ermittlungen der kantonalen Behörden.

217) Vgl. GB *1937* 155, *1941* 177 f., *1945* 243; VEB *1941* Nr. 48.

218) GB *1944* 186. Vorbehalten bleibt Art. 31 StrGB bei Antragsdelikten.

– Dieser Praxis ist insofern zuzustimmen, als sie gegen die Einstellungsverfügung des Bundesanwaltes keine Verwaltungsbeschwerde zulässt;(219) vorbehalten bleibt jedoch ein Einschreiten des Bundesrates, sei es von Amtes wegen oder auf Grund einer Aufsichtsbeschwerde. (220)

Die Einstellungsverfügung der BA enthält keine Kostenverfügung. Es ist als Sache des Kantons angesehen worden, im Anschluss an die Einstellungsverfügung des Bundesanwaltes die Kostenverfügung auf Grund des kantonalen Strafverfahrens vorzunehmen. (221) Dieses gibt allerdings keine sichere Rechtsgrundlage, da der Bundesstrafprozess unter bestimmten Voraussetzungen wohl eine Entschädigung des Beschuldigten vorsieht, nicht aber eine Auflage von Kosten.

Entschädigungsbegehren des Beschuldigten für Nachteile, die er im Ermittlungsverfahren erlitten hat, sind gemäss Art. 122 BStrP von der Anklagekammer des Bundesgerichts zu beurteilen. (222) In diesem Verfahren wird einzig über die Haftung des Staates entschieden. Die Bundeskasse muss nach der Praxis auch dann für die Entschädigung aufkommen, wenn die kantonale Behörde die Ermittlungen von sich aus durchgeführt hat. Das handelnde Organ muss jedoch berufen sein, gerichtliche Polizei im Sinne der Art. 17 und 100 ff. BStrP auszuüben. (223)

Die Einstellungsverfügung des Bundesanwaltes nach Art. 106 BStrP ist ein prozessrechtlicher Entscheid, der die gerichtspolizeilichen Ermittlungen abschliesst. (224) Das Verfahren kann nur wiederaufgenommen werden, wenn neue Beweismittel oder neue Tatsachen für das Vorliegen einer strafbaren Handlung sprechen. (225)

219) Andernfalls müsste die Einstellungsverfügung heute wohl analog Art. 35 BVG mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden; vgl. VEB *1951* Nr. 23. – Wer wäre jedoch als zur Beschwerde legitimiert anzusehen? vgl. Art. 34 BStrP. Zur Stellung des Geschädigten im Strafverfahren im allgemeinen siehe auch BGE *96* I 598.

220) Vgl. § 1 II 3 *a* hievor.

221) Vgl. GB *1938* 155, VEB *1938* Nr. 81.

222) Kleinere, unbestrittene Entschädigungsforderungen werden nach ständiger Praxis vom Bundesanwalt zugesprochen.

223) Für weitere Einzelheiten vgl. GB *1938* 155, *1941* 178 f. BGE *64* I 74 und 138, *67* I 156, *69* IV 187, *83* IV 207 (dazu ZBJV *95* [1959] 225), *84* IV 44 (dazu ZBJV *96* [1960] 140) RStrS *1967* Nr. 187.

224) Waren die Erhebungen bloss informatorischer Natur (vgl. Art. 17 Abs. 3 BStrP), so braucht keine Einstellungsverfügung erlassen zu werden.

225) GB *1944* 186, analog Art. 123 BStrP.

b) Durchführung eines Bundesstrafverfahrens oder Delegation:

Gelangt der Bundesanwalt nach Abschluss der Ermittlungen zur Überzeugung, dass er das Verfahren nicht einstellen kann, so muss entschieden werden, ob dieses eidgenössisch oder kantonal weiterzuführen sei. Der Weg eines Verfahrens auf eidgenössischer Ebene wird nur bei besonderer rechtlicher oder politischer Bedeutung der Sache beschritten. (226) Vorbehalten bleiben die seltenen Fälle, die ausschliesslich durch die Bundesassisen zu beurteilen sind und deshalb nicht delegiert werden können. (227)

Erscheint die Durchführung eines Bundesstrafverfahrens als geboten, so beantragt der Bundesanwalt bei dem zuständigen eidgenössischen Untersuchungsrichter die Voruntersuchung; Art. 108 Abs. 1 BStrP. Bei politischen Vergehen und in Beamtenstrafsachen bedarf die Einleitung der Voruntersuchung einer Ermächtigung des Bundesrates oder des EJPD. (228) Da regelmässig politische Strafsachen vor Bundesstrafgericht kommen, hat sich die Praxis herausgebildet, dass der Bundesanwalt auch in den übrigen Fällen den Bundesrat begrüsst, bevor er dem eidgenössischen Untersuchungsrichter Antrag stellt.

Die Durchführung eines eigentlichen Bundesstrafverfahrens bildet die grosse Ausnahme. Weitaus die meisten Fälle werden gemäss Art. 18 BStrP den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung übertragen. (229) Nach erfolgter Delegation ist die Untersuchung und Beurteilung des übertragenen Falles ausschliesslich Sache der kantonalen Behörden. Die BA hat sich bis zum Urteil oder Einstellungsbeschluss nicht mehr einzumischen. (230)

226) GB *1968* 163. Die einzelnen Fälle sind aus den Geschäftsberichten ersichtlich.

227) Vgl. Art. 341 lit. a bis d und 344 Ziff. 2 StrGB, Art. 18 BStrP.

228) Art. 105 BStrP, Art. 1 lit. a BRB EJPD; Art. 302 StrGB; Art. 15 Abs. 1 und 6 VG, Art. 7 VG VVO.

229) Die BA wirkt dabei in ihrer Eigenschaft als dem Bundesrat und dem EJPD nachgeordnete Administrativbehörde mit. Vgl. zur *Delegationsverfügung* Z *87* 178 Ziff. 5, zur *Vereinigungsverfügung* im Sinne von Art. 344 StrGB Z *87* 196; ferner HUBER 79 ff. Nachtrag zur Vereinigungsverfügung: Die Anklagekammer des Bundesgerichts hat sich in einem Fall, in dem nach der Vereinigung der Strafverfahren in der Hand einer kantonalen Behörde weitere strafbare Handlungen aufgedeckt wurden, die ausschliesslich der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstanden, als zuständig erachtet zu entscheiden, wo diese zu verfolgen seien (Entscheid AK vom 22. November 1971 in Sachen Kunz und Bürki). Das Bundesgericht könnte auf diese Weise der nach Art. 344 Ziff. 1 StrGB zuständigen Behörde nahelegen, auf ihre Vereinigungsverfügung zurückzukommen. Der Nichtanwendung von Art. 344 Ziff. 1 StrGB liegt wohl der Gedanke zugrunde, der Betroffene werde nach erfolgter Übertragung der Bundesgerichtsbarkeit nur noch strafbarer Handlungen beschuldigt, die der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstellt sind (für die aber, soweit die Vereinigungsverfügung reicht, der Gerichtsstand bereits verbindlich festgelegt ist, und zwar auch für die Anklagekammer). Im Falle einer früher erfolgten Vereinigung der Strafverfahren in der Hand der Bundesbehörde erscheint ein neuer Entscheid im Sinne von Art. 344 Ziff. 1 StrGB hingegen unumgänglich.

230) Vgl. GB *1946* 231.

c) Überweisung an die zuständige kantonale Behörde:

Viele Strafanzeigen, die bei der BA eingehen, betreffen Delikte, die gar nicht der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen. Die BA leitet sie, wenn das einen Sinn hat, gemäss Art. 107 BStrP an die zuständig erscheinende kantonale Strafverfolgungsbehörde weiter. (231) In Beamtenstrafsachen bleibt die Durchführung eines Vorverfahrens nach dem Verantwortlichkeitsgesetz vorbehalten. (232)

V. POLITISCHE DELIKTE INSBESONDERE

1. Politische Delikte

Über die gerichtliche Verfolgung politischer Vergehen (233) entscheidet gemäss Art. 105 BStrP der Bundesrat. Das Gesetz sagt jedoch nicht, welche Delikte politische Vergehen im Sinne dieser Bestimmung sind.

STÄMPFLI verweist 1935 in seinem Kommentar auf die in Art. 9 Ziff. 1, 2, 3 und 5 BStrP aufgezählten Straftaten, (234) d. h. die der ausschliesslichen Zuständigkeit der Bundesassisen unterstehenden Straffälle. (235) Die weitere Entwicklung zeigt, dass die Kategorie der politischen Vergehen damit aber nicht voll erfasst wird. Noch vor dem Inkrafttreten des Strafgesetzbuches zählt LÜTHI nicht nur Bundesassisensachen zu den politischen Vergehen, sondern z. B. auch den Landesverrat, Delikte gegen das Unabhängigkeitsgesetz, (236) die verbotenen Handlungen für einen fremden Staat und den verbotenen Nachrichtendienst, was die Praxis im einzelnen abklären möge. (237)

Die Frage, wann ein politisches Delikt im Sinne von Art. 105 BStrP vorliege, kann auch heute nicht generell beantwortet werden. Immerhin haben sich Richtlinien ausgebildet. Die Bestimmung wird in engem Zusammenhang mit Art. 102 Ziff. 8 bis 10 BV gesehen, wonach der Bundesrat für die innere und äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu sorgen hat; dieser habe die Übersicht über

231) Vgl. auch BGE *78* IV 249 f., *86* IV 135 und 139, ZBJV *98* (1962) 131.
232) Dazu WALDER, Verantwortlichkeit 445 ff.; Z *87* 185 Ziff. 2.
233) Zum Begriff des politischen Delikts vgl. HAFTER, Bes. Teil § 102 S. 628 ff. und die daselbst angegebene Literatur; WENGER 53 ff.; SCHULTZ, Auslieferungsrecht § 12 S. 407 ff.
234) N 2 ad Art. 105 BStrP. Heute gilt Art. 341 StrGB; Art. 9 BStrP wurde durch Art. 398 Abs. 2 lit. o StrGB aufgehoben.
235) N 2 ad Art. 9 BStrP, Art. 112 Ziff. 1 bis 3 BV.
236) BG vom 8. Oktober 1936 betreffend Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft (AS *53* 37), aufgehoben durch Art. 398 Abs. 2 lit. a StrGB.
237) Vorverfahren 9.

die dem Lande drohende Gefahr und trage deshalb auch die Verantwortung für die Einleitung der Untersuchung. (238) Die Praxis versucht, auf dieser etwas vagen Grundlage den Geltungsbereich von Art. 105 BStrP zu bestimmen. In Betracht kommen vor allem Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung (Art. 265 ff. StrGB), (239) einschliesslich Widerhandlungen gegen den Kriegsmaterialbeschluss, (240) Vergehen gegen den Volkswillen (Art. 279 ff. StrGB), einschliesslich Widerhandlungen gegen das BG vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates, (241) und strafbare Handlungen gegen die öffentliche Gewalt (Art. 285 ff. StrGB), wobei immer vorausgesetzt ist, dass die strafbaren Handlungen der (bürgerlichen) Bundesgerichtsbarkeit unterstehen und sich gegen politische Rechtsgüter richten. (242) Hinzu treten die Interventionsfälle von Art. 112 Ziff. 3 BV/Art. 341 lit. d StrGB. – Auf die strafbare Störung der Beziehungen zum Ausland (Art. 296 ff. StrGB) findet die Sonderbestimmung von Art. 302 StrGB Anwendung.

In bezug auf *konnexe gemeine Delikte* hat die Praxis bisher angenommen, dass der Entscheid nach Art. 105 BStrP sich nicht auf sie erstrecke. (243) Politische Gründe können jedoch gebieterisch verlangen, dass von der Durchführung eines Strafverfahrens überhaupt abgesehen wird.

238) B 608.

239) Ausgenommen wurden in einem neueren Fall von Art. 276 StrGB (Aufforderung und Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten) Widerhandlungen nach Art. 277 und 278 StrGB (Fälschung von Aufgeboten oder Weisungen und Störung des Militärdienstes).

240) Bei Lieferungen von Kriegsmaterial an eine ausländische Regierung oder politische Organisation.

241) SR 163.2 (BS *1* 180); GB *1952* 212.

242) Diese Einschränkung wirkt sich vor allem bei Art. 285/286 StrGB aus. Bei politischen Beweggründen und Zielen kommt es allerdings vor, dass die Ermächtigung vorsorglich erteilt wird. – Hingegen findet Art. 105 BStrP nach der Praxis auf jeden Fall verbotenen Nachrichtendienstes Anwendung.

243) So wurde etwa die Ermächtigung zur Verfolgung nach Art. 273 StrGB (wirtschaftlicher Nachrichtendienst) erteilt mit der Begründung, es sei ohnehin ein Verfahren wegen Art. 162 StrGB (Verletzung des Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisses) durchzuführen. – Im Zusammenhang mit dem Eindringen einer Béliers-Gruppe in die Bundesversammlung (vgl. GB *1968* 164) verfügte der Bundesrat, dass die Ermächtigung zur Strafverfolgung sich auch auf das der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstehende Delikt des Hausfriedensbruches erstrecke, wenn das Bundesstrafgericht diesbezüglich den politischen Charakter im Sinne von Art. 105 BStrP anerkennen sollte. Fällt der Hausfriedensbruch als Vergehen gegen die Freiheit im weiteren Sinn hier aber nicht unter Art. 8 GG, so dass richtigerweise Bundesgerichtsbarkeit und wohl auch ein politisches Delikt anzunehmen ist? Das Bundesstrafgericht hat sich in seinem Urteil vom 25. Februar 1971 (in Sachen Ackermann und Konsorten) mit dieser Frage nicht befasst.

2. Zuständigkeit zum Entscheid

Zuständig zum Entscheid nach Art. 105 BStrP ist der Bundesrat, in einzelnen Fällen, wozu insbesondere der verbotene Nachrichtendienst gehört, das EJPD. (244)

3. Massnahmen vor dem Entscheid des Bundesrates

Bis zum Entscheid des Bundesrates trifft der Bundesanwalt in Verbindung mit den Beamten und Angestellten der gerichtlichen Polizei die nötigen sichernden Massnahmen (Art. 105 Satz 2 BStrP), die z. B. in der Festnahme und Durchsuchung einer Person bestehen können. Wenn auch das Gesetz den Umfang der Ermittlungen im Vergleich zu Art. 102 BStrP einschränkt, ist doch zu beachten, dass sie die Grundlage für den Entscheid über die Ermächtigung bilden und die Person des Täters bekannt sein muss, da gegen Unbekannt nach ständiger Praxis keine Ermächtigung erteilt wird. (245) Eventuell ist im Hinblick auf das Leitungs- und Weisungsrecht des Bundesrates dessen Einverständnis mit der Durchführung eines eingehenderen polizeilichen Vorverfahrens einzuholen. (246)

4. Die Ermächtigung zur Strafverfolgung

a) Die politischen Vergehen im Sinne von Art. 105 BStrP (und Art. 302 StrGB) sind Ermächtigungsdelikte. Der Ermächtigungsbeschluss des Bundesrates ist von der BA stets als *Prozessvoraussetzung* und nicht als Strafbarkeitsbedingung betrachtet worden. (247)

244) Vgl. Art. 1 lit. a BRB EJPD (Bei Widerhandlungen gegen Art. 13bis BG betreffend die Wahl des Nationalrates ist das EJPD wohl wie bei den andern Wahldelikten auch zur Erteilung der Ermächtigung nach Art. 105 BStrP kompetent; vgl. aber GB *1952* 212.). Die Übertragung der Zuständigkeit erfolgte immerhin in der Meinung, dass dieses Departement in wichtigen Fällen, die nach Sachverhalt oder Täterschaft die Beziehungen zum Ausland berühren, dem Politischen Departement Gelegenheit zur Stellungnahme geben und bei Meinungsverschiedenheiten den Fall dem Bundesrat zum Entscheid vorlegen wird (Protokollauszug betreffend die Sitzung des Schweizerischen Bundesrates vom 16. Juni 1942). Für politische Delikte von Bundesbeamten vgl. Art. 7 Abs. 2 VG VVO.

245) Dieser Grundsatz ist in letzter Zeit bei grösserem Täterkreis aus Zweckmässigkeitsgründen verschiedentlich durchbrochen worden.

246) So erstattete die BA in der Angelegenheit des bewaffneten Überfalles auf die rumänische Botschaft (vgl. GB *1955* 271 f.) dem EJPD bis zur Erteilung der Ermächtigung zur Strafverfolgung periodisch Bericht über den Stand des Ermittlungsverfahrens.

247) STÄMPFLI, N 1 ad Art. 154 BStrP; LÜTHI, Z *69* 9; ebenso HAFTER, Allg. Teil 133, Bes. Teil 764 f.; LOGOZ, N 1 ad Art. 302 StrGB; SCHWANDER, StrGB 232; WENGER 64. A. M. noch der Entscheid KH vom 15. Juli 1942 in Sachen Joye; vgl. aber BGE *81* IV 94, ferner BGE *69* IV 74 (vorsorgliche Massnahmen).

b) Dass in den der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden politischen Strafsachen das *Opportunitätsprinzip* gilt, ist allgemein anerkannt. Zwei Funktionen werden ihm in der Literatur zugeschrieben, nämlich die Beschränkung der Strafverfolgung auf das wirklich Strafwürdige einerseits, die durch die (zum Teil) weit gefassten gesetzlichen Tatbestände nicht garantiert ist, und die Berücksichtigung von der Strafverfolgung entgegenstehenden höher zu bewertenden Staatsinteressen anderseits. (248) Art. 105 BStrP will ermöglichen, politische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. (249) Der Entscheid erfolgt in der Praxis nach freiem Ermessen, wobei jeweils die Vor- und Nachteile der Durchführung eines Strafverfahrens geprüft und gegeneinander abgewogen werden. Zweckmässigkeitserwägungen können besonders in leichteren Fällen den Verzicht auf die Strafverfolgung nahelegen. (250) Schliesslich spielen etwa auch rein menschliche Gründe eine Rolle. (251) Grundsatz soll jedoch sein, dass der Bundesrat bei Schweizerbürgern, bei denen eine Ausweisung als Sanktion nicht in Frage kommt, nur aus wirklich zwingenden Gründen von dem ihm nach Art. 105 BStrP zustehenden Recht auf Verweigerung der Verfolgungsermächtigung Gebrauch macht.

Der Bundesrat ist für seinen Entscheid dem Parlament gegenüber politisch verantwortlich. Niemand kann ihn jedoch verfahrensrechtlich zwingen, die Strafverfolgung zu beschliessen oder davon Umgang zu nehmen. (252)

c) Für den Ermessensentscheid des Bundesrates kann es von Bedeutung sein, welche Personen für welche Delikte verfolgt werden sollen. Die kantonale Behör-

248) RUTZ 210, auf deren zusammenfassende Darstellung im Kapitel "Das 'Opportunitätsprinzip' gemäss Art. 105 BStrP und seine Funktion" hier verwiesen werden kann. Gegen die Beschränkung der Strafbarkeit auf prozessualem Weg wendet sich WENGER 65. Staatsschutzbestimmungen müssen jedoch zum Teil weit gefasst werden, wenn sie wirksam sein sollen.

249) SCHULTZ, Presse 35. Zum erwähnten Beispiel des übereifrigen Zollbeamten vgl. etwa GB *1959* 330 f., ferner *1949* 181.

250) So z. B. wenn nach der Gerichtsverfassung des für die Delegation in Frage kommenden Kantons ein aufwendiges und aufsehenerregendes Verfahren vor Geschworenengericht durchgeführt werden müsste. Im Fall Bassanesi verfügte der Bundesrat, dass wegen des politischen Deliktes der Verletzung eines fremden Gebietes (Art. 41 Bundesstrafrecht) von einer Strafverfolgung Umgang zu nehmen sei, weil er den umständlichen Apparat der Bundesassisen nicht in Bewegung setzen wollte und die Beurteilung der schwierigen, mit unserer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit im Zusammenhang stehenden Rechtsfragen nicht dem Wahrspruch der Geschworenen überlassen werden konnte (vgl. STÄMPFLI, Z *45* [1931] 1 ff., das Urteil auf S. 80 ff. und den Kommentar HAFTERs auf S. 145 ff.). Ebenso kann der Ausschluss der Rechtshilfe für politische Vergehen bestimmend dafür sein, dass die Strafverfolgung auf gemeinrechtliche Delikte beschränkt wird (vgl. den Fall der Terroristengruppe in GB *1964* 168 f.).

251) Wenn z. B. auf ausländische Belastungszeugen abgestellt werden müsste, die nicht öffentlich vor Gericht auftreten wollen, weil sie Repressalien gegen ihre Verwandten im Ausland befürchten. Vgl. dazu GB *1949* 180.

252) LÜTHI, Vorverfahren 10, Z *69* 9.

de, der die Untersuchung und Beurteilung übertragen wird, ist deshalb an den Inhalt des Ermächtigungsbeschlusses gebunden. Dieser bezieht sich also – im Gegensatz zum einfachen Delegationsbeschluss nach Art. 18 BStrP – auf *bestimmte Personen* und *bestimmte Gesetzesbestimmungen.* (253) Der Bundesrat kann in bezug auf bestimmte Delikte die Ermächtigung zur Strafverfolgung verweigern, um z. B. die ausschliessliche Zuständigkeit der Bundesassisen zu vermeiden. (254)

d) Der Bundesrat entscheidet gemäss Art. 105 BStrP über die *gerichtliche Verfolgung* politischer Vergehen. Die Ermächtigung oder ihre Verweigerung hat im Verlaufe des polizeilichen Ermittlungsverfahrens zu erfolgen. (255) Das schliesst nicht aus, dass der Bundesrat nach dem Schlussbericht des eidgenössischen Untersuchungsrichters und vor der Anklageerhebung durch den Bundesanwalt die seinerzeit erteilte Ermächtigung in positivem oder negativem Sinn ergänzt. (256)

Hingegen bestand zur Zeit der Bundesanwälte STÄMPFLI und LÜTHI die Auffassung, ein *Rückzug der Ermächtigung* sei ausgeschlossen, (257) jedenfalls nach dem ordentlichen Recht. (258) Später wurde demgegenüber darauf hingewiesen, dass es jederzeit eine politische Ermessenfrage ist, darüber zu entscheiden, ob sich im Einzelfall die Durchführung eines Strafverfahrens mit den vom Bundesrat zu wahrenden Landesinteressen verträgt. Die politische Lage kann sich ändern, oder es können im Laufe der Voruntersuchung Dinge zutage treten, die den Bundesrat vor eine neue Situation stellen, die ganz andere Voraussetzungen schaffen, als sie seinerzeit beim Ermächtigungsentscheid vorhanden waren. Dem Bundesrat muss deshalb in der Tat wohl das Recht zugestanden werden, ganz

253) Vgl. Z *87* 182 lit. e, BRB vom 7. Dezember 1970 in Sachen Sanchez Garzon. Die Praxis hat die zwischen dem Delegations- und dem Ermächtigungsbeschluss bestehenden Unterschiede allerdings nicht immer genügend beachtet. Verschiedentlich wurde erklärt, der Ermächtigungsbeschluss sei schon im Delegationsbeschluss enthalten. Daran kann seit dem Inkrafttreten des neuen Art. 19 Ziff. 5 DelVO schon aus Gründen der Zuständigkeit nicht festgehalten werden.

254) Als die Verteidigung der Urheber des bewaffneten Überfalles auf die rumänische Botschaft eine Verletzung von Art. 299 Ziff. 2 StrGB geltend machte, um so die Beschuldigten vor die Bundesassisen bringen zu können, von denen ein milderes Urteil erhofft wurde, verweigerte der Bundesrat ausdrücklich die Ermächtigung zur Verfolgung nach dieser Gesetzesbestimmung (vgl. GB *1955* 271 f. und *1956* 291).

255) LÜTHI, Z *69* 9. Vgl. die Gesetzessystematik. Im Fall Ulrich konnte der Entscheid über die gerichtliche Verfolgung aus zwingenden Gründen erst nach Abschluss der Voruntersuchung getroffen werden; vgl. GB *1957* 293.

256) Vgl. N 254 hievor.

257) Vgl. GB *1948* 193 und die Begründung LÜTHIs, Z *69* 9 f. Ebenso HAFTER, Bes. Teil 765.

258) Ein Rückzug kam nach STÄMPFLI nur in Fällen eines eigentlichen Staatsnotstandes in Frage und hatte sich auf die damals bestehenden ausserordentlichen Vollmachten zu stützen.

ausnahmsweise auf die Verfolgungsermächtigung – ihrer Rechtsnatur nach ein Verwaltungsakt – zurückzukommen. Ein solcher Entscheid hätte dann einfach die Bedeutung, dass eine Prozessvoraussetzung dahinfallen würde. Allerdings könnte der Bundesrat versuchen, auf diese Weise in politischen Strafsachen die Herrschaft über die Strafverfolgung während des ganzen Verfahrens beizubehalten. (259)

5. Verzicht des Bundesrates auf Strafverfolgung

Verweigert der Bundesrat die Ermächtigung zur Strafverfolgung, so ist das Verfahren vom Bundesanwalt gemäss Art. 106 BStrP einzustellen. (260) Ein solcher Entscheid ist selbstverständlich nur nach begangener Tat möglich. Eine vorher abgegebene Erklärung, von einer Strafverfolgung absehen zu wollen, wäre ungesetzlich. (261)

§ 5 Voruntersuchung (Art. 108 bis 124, 214 bis 219 BStrP)

I. ALLGEMEINES

1. Der Zweck der Voruntersuchung

Der Zweck der Voruntersuchung (262) ist ein doppelter: In erster Linie soll der Sachverhalt so weit festgestellt werden, dass der Bundesanwalt entscheiden kann, ob er nach dem Legalitätsprinzip verpflichtet ist, den Beschuldigten anzuklagen, oder ob die Untersuchung einzustellen sei; Art. 113 Abs. 1 BStrP. Der Untersuchungsrichter hat ferner die Beweismittel zu sammeln und zu sichern,

259) Nach der Zulassung der Anklage müsste das Bundesgericht den Zurückkommensentscheid des Bundesrates als rechtsgültig anerkennen, da der Bundesanwalt nicht mehr von der Anklage zurücktreten kann (vgl. STÄMPFLI, N 1 ad Art. 167 BStrP).

260) Diese Einstellung erfolgt in der Praxis oft stillschweigend. Vorbehalten bleibt eine Einziehungsverfügung im Sinne von Art. 73 Abs. 2 BStrP: § 4 IV 3 *a* hievor.

261) Davon zu unterscheiden ist eine Bewilligung im Sinne von Art. 271 Ziff. 1 StrGB. Vgl. dazu den BRB vom 7. Juli 1971 über die Ermächtigung der Departemente und der Bundeskanzlei zum selbständigen Entscheid über solche Bewilligungen, AS *1971* 1053.

262) Vgl. zum folgenden MESSINGER 65 und 78 ff. und B 608.

um eine ununterbrochene Durchführung der Hauptverhandlung zu ermöglichen; Art. 113 Abs. 2 BStrP. (263) Die Voruntersuchung, die mithin bloss vorbereitenden Charakter hat und nicht die Grundlage für das Urteil schaffen soll, ist möglichst rasch durchzuführen und abzuschliessen. (264)

2. Die Stellung des Bundesanwaltes in der Voruntersuchung

In der Voruntersuchung ist der Bundesanwalt dem Untersuchungsrichter nicht übergeordnet, sondern Partei; Art. 34 BStrP. (265)

Die Aufsicht über die Voruntersuchung wird nach dem Gesetz von der Anklagekammer des Bundesgerichts ausgeübt; Art. 11 BStrP. In Wirklichkeit ist es allerdings in vermehrtem Masse die BA als die Anklagekammer, die mit dem Untersuchungsrichter Verbindung hat und den Gang der Voruntersuchung überblickt. Eine wirksame Aufsicht setzt deshalb einen guten Kontakt zwischen der BA und der Anklagekammer voraus. (266)

Die gesetzliche Regelung ist für den Bundesanwalt insofern unangenehm, als er von Aussenstehenden oft irrtümlich als für Verzögerungen in der Voruntersuchung verantwortlich angesehen wird.

II. DIE EINLEITUNG DER VORUNTERSUCHUNG (267)

1. Die Einleitung der Voruntersuchung setzt nach dem Anklageprinzip einen *Antrag des Bundesanwaltes* voraus; Art. 108 BStrP. (268)

263) Das erkennende Gericht ist nach PETERS im wesentlichen an die beigebrachten Beweismittel und den Akteninhalt gebunden (15 f.). Vgl. demgegenüber Art. 169 Abs. 2 BStrP.

264) BGE *95* IV 47.

265) Vgl. dazu MESSINGER 111 ff.

266) Vgl. in diesem Sinn GB *1944* 180. Anlässlich der Besprechung vom 9. November 1944 äusserte sich Bundesrichter KASSER dahin, die Aufsicht der Anklagekammer sei gesetzlich zugeschnitten auf Einzelmassnahmen; solange der Bundesanwalt von der Verfolgung zurücktreten könne (Art. 120 BStrP), ohne dass die Anklagekammer hierzu etwas zu sagen habe, habe es keinen Zweck, sie mit der materiellen Aufsicht zu betrauen.

267) Dazu MESSINGER 88 ff.

268) § 4 IV 3 *b* hievor. B 607. STÄMPFLI, N ad Art. 108 BStrP.

Der Antrag des Bundesanwaltes unterliegt der Prüfung auf seine gesetzliche Zulässigkeit durch den Untersuchungsrichter; Art. 110 Abs. 1 BStrP. (269) Bei politischen Vergehen ist der Beschluss des Bundesrates auf Eröffnung einer Voruntersuchung jedoch für Bundesanwalt, Untersuchungsrichter und Anklagekammer verbindlich; Art. 110 Abs. 2 BStrP. (270)

2. Der Untersuchungsrichter kann die von ihm geführte Voruntersuchung von Amtes wegen oder auf Antrag des Bundesanwaltes auf weitere Taten (271) und Personen (272) ausdehnen; Art. 111 BStrP. (273) Vorbehalten bleiben grundsätzlich Art. 105 BStrP und 302 StrGB bei politischen Vergehen (274) sowie die besonderen Bestimmungen des Garantiegesetzes und des Verantwortlichkeitsgesetzes.

3. Sobald der Bundesanwalt die Voruntersuchung beantragt hat, ist der eidgenössische Untersuchungsrichter zum Entscheid über ein Haftentlassungsgesuch zuständig. (275)

269) B 608. STÄMPFLI, N 1 ad Art. 110 BStrP.
270) B 608. STÄMPFLI, N 2 ad Art. 110 BStrP.
271) Das Gesetz schränkt die Ausdehnung nicht ausdrücklich auf der Bundesgerichtsbarkeit unterstehende strafbare Handlungen ein. Zuständig zur Vereinigung im Sinne von Art. 344 Ziff. 1 StrGB ist an und für sich der Bundesrat bzw. das EJPD; Art. 1 lit. b BRB EJPD.
272) Zum Fall, dass diesen nur der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstehende Delikte vorgeworfen werden, vgl. Art. 22 BStrP und GB *1950* 183 f. – Im Béliers-Prozess hat sich das Bundesstrafgericht hingegen nun für unzuständig erklärt, zwei Angeklagte zu beurteilen, denen lediglich der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstehende Straftatbestände vorgeworfen wurden (Urteil vom 25. Februar 1971 in Sachen Ackermann und Konsorten, S. 28).
273) Ein sachlicher oder persönlicher Zusammenhang zwischen dem Gegenstand der eingeleiteten und der neu anzuhebenden Untersuchung ist notwendig; STÄMPFLI, N ad Art. 111 BStrP. A. M. – und deshalb kritisch – LUDWIG, Persönliche Freiheit 273.
274) § 4 V 4 *c* hievor.
275) GB *1945* 243.

III. MITWIRKUNGSBEFUGNISSE DES BUNDESANWALTES IN DER VORUNTERSUCHUNG

1. Einzelne Befugnisse

a) Der Bundesanwalt hat das Recht, die Akten ohne Beschränkung einzusehen; Art. 116 BStrP. Er kann sich so um den Stand der Untersuchung kümmern. (276) Der Gebrauch der Aktenkenntnis ist hier jedoch ausschliesslich auf die gesetzlichen Parteizwecke beschränkt; Veröffentlichungen durch den Bundesanwalt ohne Zustimmung der Anklagekammer sind deshalb ausgeschlossen. (277)

b) Der Bundesanwalt kann dem Untersuchungsrichter weitere Untersuchungshandlungen beantragen; Art. 115 und 111 BStrP. Soweit der Untersuchungsrichter zu deren Vornahme auf die Mithilfe der Polizei angewiesen ist, wird ihm diese zur Verfügung gestellt. Die Verantwortlichkeit des Untersuchungsrichters bleibt jedoch bestehen.

c) Mit Bewilligung des Untersuchungsrichters kann der Bundesanwalt an Beweisaufnahmen teilnehmen; Art. 118 BStrP. (278) Ein Fragerecht besteht jedoch nicht. (279) Die derart beschränkte Parteiöffentlichkeit ist für den Bundesanwalt von geringem Interesse.

d) Vor Schluss der Voruntersuchung erhält der Bundesanwalt noch einmal Gelegenheit, eine Ergänzung der Akten zu beantragen; Art. 119 BStrP. (280)

276) Vgl. B 608.

277) Die Akten des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens bilden einen integrierenden Bestandteil der Voruntersuchungsakten, über deren Edition der Untersuchungsrichter zu entscheiden hat.

278) Vgl. STÄMPFLI, N 1 und 2 ad Art. 118 BStrP. MESSINGER 84 f., 111, 115. BGE *94* I 624 Erw. 3. BGE *95* IV 46 Erw. 1 (zum Ermessen des Untersuchungsrichters).

279) STÄMPFLI, PrNRK V 16, N 3 ad Art. 118 BStrP. Dazu MESSINGER 86 f.

280) Stellt sich heraus, dass der Zweck der Voruntersuchung entgegen der vorherigen Annahme des Untersuchungsrichters, welche Anlass zur Fristansetzung gab, noch nicht erreicht ist, so gelten wieder die Art. 115, 116 und 118 BStrP: Entscheid AK vom 19. Dezember 1945 in Sachen Meyer.

2. Durchsetzung auf dem Wege der Beschwerde

Der Bundesanwalt kann gegen Amtshandlungen und wegen Säumnis des Untersuchungsrichters mit Beschwerde an die Anklagekammer gelangen; Art. 214 ff. BStrP. (281)

Im Beschwerdeverfahren ist der Untersuchungsrichter nicht Partei, sondern Organ der Rechtspflege, dessen Amtshandlung angefochten wird. Das Verfahren ist deshalb nicht kontradiktorisch; eine Replik auf die Vernehmlassung des Untersuchungsrichters findet nicht statt. (282)

Die Überprüfungsbefugnis der Anklagekammer ist beschränkt, d. h. Ermessensentscheide werden nicht frei überprüft. (283)

3. Einstellung der Untersuchung

a) Der Bundesanwalt kann entsprechend dem Anklagegrundsatz von der Verfolgung zurücktreten, (284) worauf die Untersuchung vom Untersuchungsrichter unter Hinweis auf die vom Bundesanwalt gegebene Begründung ohne weiteres einzustellen ist; Art. 120 BStrP. Gegen den Entscheid des Bundesanwaltes gibt es keine Möglichkeit der Beschwerde an die Anklagekammer; (285) theoretisch denkbar ist jedoch eine Aufsichtsbeschwerde an das EJPD. (286)

b) Bei Abwesenheit des Beschuldigten kann der Untersuchungsrichter die Voruntersuchung mit Zustimmung des Bundesanwaltes vorläufig einstellen. Bei Meinungsverschiedenheiten entscheidet die Anklagekammer; Art. 112 BStrP. (287)

281) Die Beschwerde ist auch zulässig gegen die Haftentlassung des Beschuldigten: BGE *90* IV 239 Erw. 1. Zur Beschwerdelegitimation im allgemeinen BGE *96* IV 89.

282) Entscheid AK vom 19. Dezember 1945 in Sachen Meyer.

283) Praxis: BGE *77* IV 56, *83* IV 181 Erw. 4, *90* IV 240 Erw. 2 und 3, *95* IV 46 Erw. 2 und 4, *96* IV 139, siehe aber auch *96* IV 45 und *97* IV 70 (betreffend Art. 48 Abs. 1 BStrP); weitergehend B 627. – Es ist verständlich, dass die AK es nicht als ihre Aufgabe ansieht, in das Ermessen des Untersuchungsrichters einzugreifen und diesem dadurch die Verantwortung für die Führung der Untersuchung abzunehmen. Vgl. immerhin Art. 28 Abs. 1, 29 Abs. 3 und 30 Abs. 2 VStrR-E, die für den Bereich des Verwaltungsstrafverfahrens die Beschwerdemöglichkeiten erweitern.

284) Bei politischen Vergehen im Hinblick auf Art. 105 und 110 Abs. 2 BStrP wohl nur nach Rücksprache mit dem EJPD; vgl. § 5 II 1 hievor. Das geltende Recht enthält zwar keine Art. 29 Abs. 3 aBStrP entsprechende Bestimmung (wonach bei politischen Vergehen die Weisung des Bundesrates einzuholen war); dazu LÜTHI, BA 160. Nach HAFTER ergibt sich dies jedoch schon aus Art. 105 BStrP; PrEK II 4.

285) STÄMPFLI, N 1 ad Art. 120 BStrP. Kritisch – zu Unrecht – MESSINGER 87 f.

286) STÄMPFLI, N ad Art. 214 BStrP. Vgl. N 31 hievor.

287) Bei politischen Vergehen findet Art. 110 Abs. 2 BStrP wohl analoge Anwendung.

IV. BEFUGNISSE DES BUNDESANWALTES NACH SCHLUSS DER VORUNTERSUCHUNG

1. Allgemeines

Sobald der Untersuchungsrichter die Voruntersuchung geschlossen und die Akten mit seinem Schlussbericht dem Bundesanwalt zugestellt hat, liegt das Verfahren wieder in der Hand des Bundesanwaltes. (288) Deshalb hat bis zur Anklageerhebung der Bundesanwalt über den Erlass eines Haftbefehls und die Aufrechterhaltung der Haft zu entscheiden. (289) Ebenso unterliegen amtliche Mitteilungen über das Verfahren (290) nicht mehr der Genehmigung durch die Anklagekammer.

2. Entscheid des Bundesanwaltes

Nach Schluss der Voruntersuchung hat der Bundesanwalt auf Grund der Akten und des Schlussberichts des Untersuchungsrichters (291) zu prüfen, ob gegen den Beschuldigten hinreichende Verdachtsgründe vorliegen. (292) Je nach dem Ergebnis dieser Prüfung erhebt er Anklage oder aber er tritt von der Verfolgung zurück; Art. 125 bzw. 120 BStrP.

Stellt der Bundesanwalt nachträglich fest, dass die Akten unvollständig sind, so kann er dem Untersuchungsrichter im Hinblick auf Art. 129 BStrP – ausnahmsweise – eine entsprechende Ergänzung der Akten beantragen.

Eine nachträgliche Delegation des Falles an einen Kanton ist im Bundesstrafprozess hingegen nicht vorgesehen. (293) In der Praxis hat sie gleichwohl ganz

288) Dieser kann allerdings das Verfahren nicht mehr allein einstellen. Der Untersuchungsrichter hat jedoch, wenn der Bundesanwalt von der Verfolgung zurücktritt, keine Entscheidungsgewalt; vgl. § 5 III 3 *a* hievor. StenBull NR *1931* 728.

289) BGE *74* IV 181. Vgl. dazu § 4 IV 2 *b* hievor. Das BVG findet auch hier keine Anwendung; Art. 3 lit. c analog.

290) Dazu § 4 IV 2 *c* hievor.

291) Dieser ist nur dem Bundesanwalt mitzuteilen und den anderen Parteien vorderhand nicht zugänglich: Entscheid AK vom 6. April 1965 in Sachen Boillat, Béguelin und Konsorten.

292) Eine *Berichterstattung an den Bundesrat* sieht das Gesetz nicht vor. Dieser kann aber jedenfalls bei politischen Vergehen verlangen, dass ihm vom Ergebnis der gerichtlichen Untersuchung Kenntnis gegeben werde.

293) Ablehnend deshalb GB *1953* 206 f. Ebenso Bundesrichter NÄGELI anlässlich der Besprechung vom 17. Juli 1942 über eine Aktivierung der Bundesstrafrechtspflege; vgl. GB *1942* 178.

vereinzelt stattgefunden. (294) Zweckmässig wäre eine Ergänzung des Bundesstrafprozesses durch eine Bestimmung folgenden Inhalts:

> "Die Übertragung einer Bundesstrafsache an die kantonalen Strafbehörden ist auch zulässig, wenn das Ergebnis einer eidgenössischen Voruntersuchung die Inanspruchnahme des Bundesstrafgerichts nicht rechtfertigt. Die Übertragung kann auf Beschuldigte mit untergeordneter Beteiligung beschränkt werden.
>
> Der Beurteilung ist die eidgenössische Voruntersuchung zu Grunde zu legen." (295)

3. Wiederaufnahme des Verfahrens

Der Bundesanwalt kann von sich aus (296) das eingestellte Verfahren wieder aufnehmen, wenn neue Beweismittel oder neue Tatsachen die Schuld des Beschuldigten wahrscheinlich machen; (297) Art. 123 BStrP. Die erwähnte Einschränkung bezieht sich offenbar nur auf Personen, die bereits beschuldigt worden sind. (298) Ist dies nicht der Fall, so genügt der Verdacht, jemand sei Täter oder Teilnehmer einer strafbaren Handlung.

V. AKTENEINSICHT

Der Bundesanwalt hat die Akten der eingestellten Untersuchung aufzubewahren. (299) Die Einsichtnahme ist nur zum Schutze eines rechtlichen Interesses gestattet. (300) Verweigert der Bundesanwalt die Einsicht, so entscheidet die

294) Vgl. z. B. den Fall der zwei Beamten des Liegenschaftsdienstes, GB *1959* 329 und *1960* 277.

295) Text in Anlehnung an Art. 4 eines Vorentwurfes aus dem Jahre 1942 zu einem BRB betreffend Änderungen in der Strafrechtsverfassung des Bundes.

296) StenBull NR *1931* 728.

297) D. h. geeignet sind, das Ergebnis des früheren Verfahrens zu erschüttern: StenBull NR *1933* 897.

298) Der Ständerat wollte dagegen, in Übereinstimmung mit dem Bundesrat, ausdrücklich die Möglichkeit offenlassen, das Verfahren *überhaupt* wieder aufzunehmen; Art. 126 BStrP-E, PrStRK II 7 (KELLER), StenBull StR *1932* 663. Der praktische Unterschied ist gering, zumal der Entscheid im Ermessen des Bundesanwaltes liegt.

299) Eine Vernichtung von Aktenstücken wäre gesetzwidrig.

300) Wie z. B. an der Revision eines rechtskräftigen Entscheides oder an einer Entschädigung für erlittene Nachteile. Vgl. auch BGE *95* I 103.

Anklagekammer. (301) Art. 124 BStrP. – Anders als bei Verfahren, die nie über das Stadium der gerichtspolizeilichen Ermittlungen hinaus gelangt sind, (302) hat der Gesuchsteller unter Umständen schon früher Einsicht in die Akten erhalten; vgl. Art. 116 und 119 Abs. 2 BStrP.

§ 6 Versetzung in den Anklagezustand (Art. 125 bis 134 BStrP)

I. ALLGEMEINES

1. Zweck des Zwischenverfahrens

In der Frage der Anklagezulassung folgt der Bundesstrafprozess dem "französischen System" der obligatorischen Vorprüfung durch eine ständige, aus Berufsrichtern bestehende Anklagekammer. (303) Die Anklage des Bundesanwaltes bedarf deshalb stets der Zulassung durch die Anklagekammer des Bundesgerichts. (304) Dadurch sollte in erster Linie der Bürger vor ungerechtfertigter Anklage geschützt werden. (305)

301) Die Beschwerde an die Anklagekammer ist nur zulässig, wenn es um die Einsichtnahme in Voruntersuchungsakten geht (Entscheid AK vom 1. April 1942 in Sachen Rüttimann); dann aber stets. Unrichtig deshalb StenBull NR *1933* 897, wonach das EJPD darüber entscheiden könne, ob einem Dritten Akteneinsicht zu gewähren sei.

302) Dazu § 4 IV 2 *c* hievor.

303) Vgl. zum Problem und den verschiedenen Lösungsversuchen im allgemeinen PFENNINGER, Probleme 212 ff.; zu der Entwicklung in der Bundesstrafrechtspflege im besonderen LÜTHI, Z *57* 132 ff. In der Bundesrepublik Deutschland entscheidet heute regelmässig das urteilende Gericht über die Zulassung der Anklage; vgl. SCHMIDT 19 f. und 138 ff.

304) Zur Begründung des Obligatoriums siehe PrEK II 2 ff. und B 616.

305) STÄMPFLI, PrNRK I 40; ebenso LÜTHI, Z *57* 144.

2. *Die Stellung des Bundesanwaltes*

Im Zwischenverfahren ist der Bundesanwalt, wie HAFTER betonte, (306) Partei. Er entscheidet allein über die Erhebung der Anklage. (307) Die Anklagekammer übt zwar eine Kontrolle aus. Verantwortlich für die Anklage ist aber schliesslich doch der Bundesanwalt, der vor Gericht seine eigene Anklage vertritt. (308)

II. ANKLAGEERHEBUNG DURCH DEN BUNDESANWALT

1. *Voraussetzung*

Der Bundesanwalt erhebt nach dem Legalitätsprinzip Anklage, wenn die Ergebnisse der Voruntersuchung Anlass zur Annahme geben, dass der dem Beschuldigten zur Last gelegte Sachverhalt in der Hauptverhandlung erweislich sei, dass der Versetzung in den Anklagezustand keine prozessrechtlichen Gründe entgegenstehen und dass ein Strafanspruch besteht. (309)

2. *Anklageschrift und erläuternder Bericht*

a) Die *Anklageschrift* ist das wichtigste, schriftliche Aktenstück des ganzen Bundesstrafprozesses. (310) Sie dient dazu, den vom Richter zu beurteilenden Straffall in persönlicher und sachlicher Beziehung abzugrenzen, ihn also zu individualisieren und zu charakterisieren. Nur was Gegenstand der Anklage bildet, kann Gegenstand der richterlichen Verhandlung und des Urteils sein. (311) Auf die Anklageschrift als die prozessuale Grundlage des Verfahrens muss immer zurückgegriffen werden, wenn streitig ist, was Gegenstand der Anklage sei. (312)

306) PrEK II 6.
307) StenBull NR *1931* 728. Zur Frage einer Anklageunterstützung seitens des Geschädigten LÜTHI, Z *57* 144; siehe auch BGE *75* IV 47.
308) HAFTER, PrEK II 4; B 617.
309) LÜTHI, Z *57* 141.
310) LÜTHI, Z *57* 141. (Bis zum Urteil!)
311) LUDWIG, Z *59* 220 f. Diesem Grundsatz entspricht Art. 169 Abs. 1 BStrP. Dazu STÄMPFLI, N 1 ad Art. 169 BStrP und PrEK II 36 f. Beispiel: BGE *96* IV 173 Erw. 4.
312) B 619; LÜTHI, Z *57* 141 f.

Gemäss Art. 126 BStrP bezeichnet die Anklageschrift des Bundesanwaltes: (313)

– den Angeklagten, (314)
– das Vergehen, dessen er beschuldigt wird, nach seinen tatsächlichen und rechtlichen Merkmalen, (315)
– die Bestimmungen des Strafgesetzes, die anzuwenden sind, (316)
– die Beweismittel für die Hauptverhandlung, (317)
– das zuständige Gericht.

b) Der Anklageschrift wird ein *erläuternder Bericht* beigegeben; Art. 127 Abs. 1 BStrP. Der Bundesanwalt erhält so Gelegenheit zu Rechtserörterungen, zu Hinweisen über die Beweislage. Er erklärt, weshalb er in einem Fall Anklage erhebt, während er an anderer Stelle davon abgesehen hat; (318) er orientiert über die Einstellung gegen Mitbeteiligte, äussert sich zur Frage einer Haftentlassung usw. In tatsächlicher Hinsicht sollte dagegen der Hinweis auf den Schlussbericht des Untersuchungsrichters genügen.

3. Verfahren (319)

a) Der Bundesanwalt sendet die Anklageschrift mit den Akten und dem erläuternden Bericht an die Anklagekammer; Art. 127 Abs. 1 BStrP. Damit verliert er seine völlige Unabhängigkeit von den gerichtlichen Instanzen. (320) Die Leitung des Verfahrens liegt nun wieder in der Hand der Anklagekammer.

313) Zum Inhalt der Anklageschrift im allgemeinen LUDWIG, Z *59* 221 f., zum Bundesstrafprozess im besonderen LÜTHI, Z *57* 142 f.
314) Eine einheitliche Untersuchung muss nicht notwendig zu einer einheitlichen Anklage führen; gegen einzelne Beschuldigte kann wenn nötig getrennt Anklage erhoben werden: GB *1942* 178, Aktivierung der Bundesstrafrechtspflege, Besprechung vom 17. Juli 1942. Vgl. auch STÄMPFLI, N ad Art. 141 BStrP.
315) STÄMPFLI, N 1 ad Art. 126 BStrP. Die narratio facti wird in der Praxis sehr detailliert gehalten, da das Gericht genau wissen muss, was den einzelnen Angeklagten betrifft.
316) Rechtserörterungen gehören hingegen nicht in die Anklageschrift: HAFTER, PrEK II 3. Eine Eventualanklage ist zulässig: STÄMPFLI, N 2 ad Art. 126 BStrP, StenBull StR *1932* 664 f.
317) Und zwar auch die Entlastungsbeweise: STÄMPFLI, N 3 ad Art. 126 BStrP, B 617.
318) Was einer Einstellung durch den Bundesanwalt gleichkommt. Die Anklagekammer kann darauf keinen Einfluss nehmen: BUCHMANN 92; LÜTHI, Z *57* 147. Das Verhältnis zu Art. 120 BStrP ist etwas unklar.
319) Zum Verfahrensgang vgl. LÜTHI, Z *57* 143 ff.
320) BUCHMANN 99.

b) Der Bundesanwalt stellt jedem Angeklagten und jedem Verteidiger eine Abschrift der Anklageschrift und des Berichtes zu; Art. 127 Abs. 1 BStrP. (321) Zugleich macht er auf das Recht aufmerksam, bei der Anklagekammer eine Verteidigungsschrift einzureichen; Art. 127 Abs. 3 BStrP. (322)

III. DIE STELLUNG DER ANKLAGEKAMMER

1. Die Anklagekammer hat gemäss Art. 128 BStrP über die *Zulassung der Anklage* zu entscheiden. (323) Bevor sie diese zulässt oder nicht zulässt, kann sie eine Ergänzung der Voruntersuchung oder eine bestimmte Abänderung der Anklage veranlassen; Art. 129 bis 132 BStrP. (324)

Im Hinblick auf die Stellung des Bundesanwaltes ist folgendes hervorzuheben:

a) Die Anklagekammer ist an den Gegenstand der Anklage gebunden. Eine Ergänzung der Voruntersuchung gemäss Art. 129 Abs. 1 BStrP zur besseren Aufklärung des Sachverhalts darf deshalb nur im Rahmen der Anklage angeordnet werden. (325) Wird der Sachverhalt durch die Ergänzung der Voruntersuchung wesentlich verändert, so hat der Bundesanwalt das Recht, die Anklage zurückzuziehen oder eine neue Anklage einzubringen; Art. 129 Abs. 2 BStrP.

b) Die Anklagekammer kann dem Bundesanwalt ihren eigenen Rechtsstandpunkt – vorläufig – aufzwingen. (326) Beschliesst sie die Abänderung der Anklage, so hat der Bundesanwalt im Sinne der Weisungen der Anklagekammer eine neue Anklageschrift (327) einzureichen; Art. 130 BStrP. (328)

321) Die Anklageschrift wird nicht ins Ausland geschickt. Wenn nötig erfolgt eine Mitteilung im Bundesblatt; vgl. z. B. BBl *1947* II 437.

322) Beweiseingaben sind jedoch unzulässig, weil vor der Anklagekammer überhaupt kein Beweisverfahren stattfindet; BGE *75* IV 46.

323) Näheres bei LÜTHI, Z *57* 146 f.; siehe auch STÄMPFLI, N ad Art. 128 BStrP. Mit den Zivilansprüchen hat sich die Anklagekammer hingegen nicht zu befassen: BGE *75* IV 47.

324) Zu den Beschlüssen der Anklagekammer LÜTHI, Z *57* 148 ff.

325) Über das Verhältnis zu Art. 119 Abs. 1 BStrP siehe BGE *77* IV 56.

326) Aber nur dann, wenn der Bundesanwalt das Vorliegen einer strafbaren Handlung überhaupt angenommen und deshalb Anklage erhoben hat. Vorbehalten bleibt Art. 105 BStrP betreffend politische Delikte.

327) Eventuell einschliesslich eines erläuternden Berichts: PrEK II 10.

328) Der Bundesanwalt wird die Anklage im Laufe der Hauptverhandlung nötigenfalls wieder berichtigen; Art. 166 BStrP.

Ist nach Auffassung der Anklagekammer kantonale Gerichtsbarkeit gegeben, so stellt sie das Bundesstrafverfahren ein und überweist die Sache an die zur Einleitung einer Strafverfolgung (329) zuständige kantonale Behörde; Art. 131 BStrP. (330) Die Anklagekammer hat auf Grund von Art. 128, 131 Abs. 2 und 132 BStrP jedoch nicht etwa die Kompetenz, eine der Bundesgerichtsbarkeit unterstehende Strafsache im Sinne von Art. 18 BStrP den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung zu übertragen. (331)

2. Nach Eingang der Anklageschrift entscheidet die Anklagekammer als einzige Instanz über *Haftentlassungsgesuche.* (332)

Die Anklagekammer hat ferner über Fragen zu beschliessen, die mit der Leitung des Verfahrens zusammenhängen, wie z. B. die *Akteneinsicht* durch den Beschuldigten oder *Pressemitteilungen.*

3. Eine Einstellung der Untersuchung durch die Anklagekammer (Art. 131 BStrP) erlangt Rechtskraft. Vorbehalten bleibt einzig Art. 134 BStrP, der unter den gleichen Voraussetzungen wie Art. 123 BStrP (333) eine *Wiederaufnahme des Verfahrens* zulässt. Hält der Bundesanwalt dafür, dass neue Beweismittel oder neue Tatsachen die Schuld des Beschuldigten wahrscheinlich machen, so beantragt er bei der Anklagekammer die Wiederaufnahme. (334)

329) Die kantonalen Behörden müssen offenbar sozusagen von vorne beginnen und eine eigene Untersuchung nach kantonalem Recht durchführen.

330) Kann sich der Bundesanwalt damit nicht abfinden, so hat er theoretisch die Möglichkeit, das kantonale Urteil wegen sachlicher Unzuständigkeit der kantonalen Behörden anzufechten. BGE *71* IV 149.

331) Ebenso ist sie an den Beschluss des Bundesrates gebunden, der eine Widerhandlung gegen das BG vom 30. September 1955 über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge (Art. 40; SR 531.01, AS *1956* 85) oder gegen das BG vom 4. Oktober 1963 über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Art. 46; SR 746.1, AS *1964* 99) der Bundesstrafgerichtsbarkeit unterstellt.

332) BGE *74* IV 183. Vorbehalten bleibt unter Umständen Art. 129 Abs. 1 BStrP. Allerdings führt die Ergänzung der Voruntersuchung nicht immer zu einer neuen Anklage des Bundesanwaltes.

333) Vgl. § 5 IV 3 hievor.

334) Dazu StenBull NR *1931* 728, 729; StR *1932* 665.

2. Abschnitt

§ 7 Das Hauptverfahren (Art. 135 bis 209 BStrP)

I. ALLGEMEINES

1. Das Hauptverfahren ist auf dem Anklageprinzip und dem Grundsatz der Mündlichkeit aufgebaut. (335) Ziel ist die Erforschung der Wahrheit und die urteilsmässige Feststellung der mit den gesetzlichen Mitteln gewonnenen Erkenntnisse als Grundlage der auszusprechenden Rechtsfolgen; vgl. Art. 146 Abs. 2, 168 Abs. 2 und 179 Abs. 2 BStrP.

2. Der Bundesanwalt hat Parteistellung; Art. 34 BStrP. Er vertritt die Anklage vor den Strafgerichten des Bundes; Art. 15 Satz 2 BStrP. (336) Dem Grundsatz der Unmittelbarkeit entsprechend stellt er seine Anträge nach freier Überzeugung; Art. 14 Abs. 2 BStrP. (337)

II. DIE AUSGESTALTUNG DER BEFUGNISSE DES BUNDESANWALTES IN EINZELNEN VORSCHRIFTEN

1. Vorbereitung der Hauptverhandlung

a) Der Bundesanwalt hat das Recht, die Akten einzusehen und die in der Anklageschrift aufgeführten Beweismittel zu ergänzen; Art. 137 BStrP. Er kann eine

335) B 618 f. Art. 169 BStrP. Vgl. dazu BGE *97* IV 137.

336) Die Funktion als Anklagebehörde hat sich jedoch dem obersten Zweck des Strafverfahrens, der Erbringung materieller Wahrheit, unterzuordnen: LÜTHI, BA 164 N 35. Nur Schuldige sollen bestraft werden.

337) B 591. Mit dem Hinweis auf den Grundsatz der Unmittelbarkeit ist gemeint, dass der Bundesanwalt frei sein soll, die Ergebnisse der Verhandlungen vor dem urteilenden Gericht zu berücksichtigen, ohne an Weisungen des Bundesrates gebunden zu sein. –

antizipierte Beweisaufnahme beantragen; Art. 139 BStrP. (338)

Der Bundesanwalt kann, wenn nicht bereits getrennt Anklage erhoben worden ist, (339) eine gesonderte Verhandlung gegen einzelne Angeklagte anregen; Art. 141 BStrP. (340)

b) Bei Verfahren vor den Bundesassisen kann der Bundesanwalt auf die Bildung der engeren Geschworenenliste Einfluss nehmen; Art. 142 Abs. 3, 143 Abs. 1 und 144 Abs. 2 BStrP.

Ein Antrag, die Beurteilung durch die Kriminalkammer gemäss Art. 145 und 184 BStrP von der Zustimmung des Bundesanwaltes abhängig zu machen, fand in der Nationalratskommission kein Gehör. (341)

2. Die Hauptverhandlung vor dem Bundesstrafgericht

a) Der Bundesanwalt hat das Recht und die Pflicht, Mängel und Hindernisse des Verfahrens zu Beginn der Verhandlung als Vorfragen, später als Zwischenfragen geltend zu machen; Art. 154 BStrP. (342)

b) Der Bundesanwalt äussert sich zur Durchführung eines Beweisverfahrens, wenn der Angeklagte geständig ist; Art. 156 BStrP. Ist ein Beweisverfahren durchzuführen, so kann er bis zu dessen Schluss Beweisanträge stellen; Art. 138 Abs. 2, 157 Abs. 1 und 2 BStrP.

Die Zeugen und Sachverständigen werden vom Präsidenten verhört; Art. 158 BStrP. (343) Dieser kann den Parteien jedoch gestatten, Ergänzungsfragen direkt zu stellen; Art. 159 BStrP. (344) Die Entlassung der Zeugen und Sachverständigen bedarf der Zustimmung der Parteien; Art. 163 BStrP.

Urkunden und Augenscheinsprotokolle werden verlesen; Art. 164 Abs. 1 BStrP. Die Parteien können darauf verzichten, umgekehrt aber auch auf für sie wichtige Urkunden hinweisen. (345)

Zur Frage der Beschwerde gegen Amtshandlungen des Bundesanwaltes in diesem Verfahrensabschnitt vgl. § 1 II 3 *d* hievor.

338) Dazu B 617.

339) N 314 hievor.

340) Dazu B 617; STÄMPFLI, N ad Art. 141 BStrP. Auch sprachliche Gründe können für eine gesonderte Verhandlung sprechen. Vgl. hingegen für Assisenfälle Art. 145 Abs. 4 und 184 Abs. 3 BStrP; unzutreffend deshalb StenBull StR *1932* 668.

341) PrNRK II 5 und 25 f.

342) B 619 f.

343) B 620 f.

344) STÄMPFLI, PrStRK II 22.

345) StenBull StR *1933* 23.

c) Der Bundesanwalt kann die Anklage selbständig berichtigen; Art. 166 BStrP. Er kann die Anklage auch auf eine andere Tat des Angeklagten ausdehnen, wenn dieser zustimmt und das Bundesstrafgericht zur Beurteilung sachlich zuständig ist; Art. 165 BStrP. (346) Hingegen besteht keine Möglichkeit mehr, von der Anklage zurückzutreten und das Gericht damit zu verpflichten, den Angeklagten freizusprechen. (347)

d) Nach dem Schluss des Beweisverfahrens stellt und begründet der Bundesanwalt seine Antrage über Schuld und Strafe; Art. 167 Abs. 1 BStrP. Er hat selbstverständlich auch das Recht, Freispruch zu beantragen, wenn dies seiner Überzeugung entspricht. (348)

Der Bundesanwalt ist berechtigt, den Geschädigten mit dessen Zustimmung zu vertreten; Art. 167 Abs. 2 Satz 2 BStrP. Die Bestimmung hat keine grosse praktische Bedeutung. Der Bundesanwalt ist in seinem Entscheid völlig frei (349) es sei denn, die Eidgenossenschaft selbst sei Geschädigte. (350)

3. Die Hauptverhandlung vor den Bundesassisen

Die Bestimmungen über die Hauptverhandlung vor dem Bundesstrafgericht finden auch auf das Verfahren vor den Bundesassisen Anwendung, wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt; Art. 182 BStrP.

Der Bundesanwalt äussert sich zur Bildung der Geschworenenbank, Art. 185 BStrP; (351) zur Fragestellung an die Geschworenen, Art. 192 Abs. 2 und 3, 201 Abs. 2 BStrP. Er stellt und begründet seine Anträge an die Geschworenen, Art. 198 BStrP, und an die Kriminalkammer, Art. 206 Abs. 4 und 207 Abs. 1 BStrP.

Das früher bestehende Kreuzverhör ist abgeschafft und durch das Präsidialverhör ersetzt worden. (352)

346) In beiden Fällen bleibt Art. 105 BStrP über die gerichtliche Verfolgung politischer Vergehen grundsätzlich vorbehalten. Vgl. § 4 V 4 *c* hievor.

347) STÄMPFLI, N 1 ad Art. 167 BStrP; PrEK II 33 f. (STÄMPFLI, THORMANN, HAFTER).

348) STÄMPFLI, N 1 ad Art. 167 BStrP.

349) PrEK II 32.

350) In einem solchen Fall könnte der Bundesanwalt die Eidgenossenschaft übrigens auch schon auf Grund von Art. 3 Abs. 4 BG BA vertreten.

351) Geschworene können auch in diesem Zeitpunkt noch abgelehnt werden: StenBull StR *1933* 21. Art. 154 Abs. 1, 142 bis 144 BStrP.

352) Vgl. STÄMPFLI, N 1 ad Art. 158 BStrP.

3. Abschnitt

§ 8 Das Rechtsmittelverfahren

I. NICHTIGKEITSBESCHWERDE (Art. 220 bis 228 BStrP)

1. Allgemeines zur Nichtigkeitsbeschwerde (353)

Mit der Nichtigkeitsbeschwerde können Urteile der Bundesassisen, der Kriminalkammer und des Bundesstrafgerichts angefochten werden. Die Überprüfungsbefugnis des ausserordentlichen Kassationshofes beschränkt sich gemäss Art. 220 Abs. 1 BStrP auf das gesetzmässige Zustandekommen des Urteils. (354) Einzig gegen Urteile der Kriminalkammer ist die Nichtigkeitsbeschwerde ausserdem wegen Verletzung materieller Gesetzesvorschriften zulässig; Art. 220 Abs. 3 BStrP. (355)

Die Nichtigkeitsbeschwerde wegen Verletzung verfahrensrechtlicher Vorschriften ist nur zulässig, wenn der Nichtigkeitskläger während der Hauptverhandlung den Mangel gerügt oder einen Antrag gestellt hat; Art. 220 Abs. 2 BStrP. Der ausserordentliche Kassationshof hielt zuerst dafür, dass nur Rechtsverletzungen während der Hauptverhandlung die Nichtigkeitsbeschwerde rechtfertigen. (356) Diese sei in der Organisation der Bundesrechtspflege eine so singuläre Institution, dass ihre ausdehnende oder analoge Anwendung auf weitere als die vorgesehenen Tatbestände sich verbiete. (357) Das Bundesgericht hat diese Einschränkung aber später aufgegeben und die Nichtigkeitsbeschwerde auch gegen Entscheide im Stadium der Vorbereitung der Hauptverhandlung zu-

353) Vgl. dazu besonders STÄMPFLI, N ad Art. 220 BStrP.
354) Zum Nichtigkeitsgrund der Verletzung von Parteirechten BGE *97* IV 137 Erw. 3 und 4.
355) BGE *97* IV 137 Erw. 1.
356) Vgl. dazu CLERC, Z *51* 388 f.
357) Urteil vom 9. Dezember 1947 in Sachen Bichsel, Greulich und Oswald.

gelassen. (358) In der Hauptverhandlung nicht rügbar ist natürlich auch die Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften im Urteil. Der ausserordentliche Kassationshof liess in einem früheren Entscheid dahingestellt, ob sie darum der Beschwerde entzogen sei. (359) M. E. ist das nicht der Fall. Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich nämlich, dass die in Art. 223 BStrP-E noch nicht enthaltene ausdrückliche Beschränkung auf das Stadium der Hauptverhandlung einzig jeden Zweifel darüber ausschliessen sollte, dass die Voruntersuchung und das Verfahren vor der Anklagekammer nicht Gegenstand der Nichtigkeitsbeschwerde gegen das Urteil des Bundesstrafgerichts sein können, während man mit der Einführung der Rügepflicht unwürdigen Versteckspielen und Verschleppungsmanövern entgegentreten wollte. (360)

Mängel der Voruntersuchung sind mit den vor Zulassung der Anklage zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfen (361) geltend zu machen. Die abschliessende Aufzählung der Nichtigkeitsgründe in Art. 220 Abs. 1 BStrP lässt sich nicht damit umgehen, dass die Beschwerde zwar formell gegen das Urteil des Bundesstrafgerichts, aber in der Sache gegen das Verfahren vor der Anklagekammer geführt wird. Das Untersuchungs- und Anklagezulassungsverfahren einerseits, das Erkenntnisverfahren anderseits sind streng getrennte Stadien der Strafverfolgung, deren jedes seinen eigenen Regeln auch hinsichtlich der Rechtsmittel untersteht. (362)

2. Legitimation des Bundesanwaltes

Der Bundesanwalt ist zur Nichtigkeitsbeschwerde legitimiert; Art. 221 Abs. 1 BStrP. (363) Er kann das Rechtsmittel m. E. auch zugunsten des Angeklagten oder Verurteilten einlegen. (364) Zwar setzt Art. 220 Abs. 1 Ziff. 3 BStrP voraus, dass dem Nichtigkeitskläger (durch die Verletzung der Verfahrensvorschrift) ein Rechtsnachteil erwachsen ist. Bedeutet aber nicht jedes ungerechte Urteil für den Bundesanwalt einen solchen Nachteil? Wenn der Bundesanwalt im

358) BGE *78* IV 243 Erw. 1. WAIBLINGER wandte dagegen ein, nach Art. 135 ff. BStrP scheine gar nicht vorgesehen zu sein, dass das urteilende Bundesstrafgericht schon im Stadium der Vorbereitung der Hauptverhandlung Prozessentscheide fällt, die mit der Nichtigkeitsbeschwerde anfechtbar wären (ZBJV *91* [1955] 135).

359) Urteil vom 8. Dezember 1947 in Sachen Metzler. Siehe auch den neuen BGE *97* IV 145 Erw. 5.

360) PrStRK II 76, StenBull StR *1933* 31.

361) Art. 214 ff., 119, 127 in Verbindung mit 129 Abs. 1 BStrP.

362) Urteil vom 18. November 1947 in Sachen Barwirsch.

363) Vgl. dazu auch § 1 II 3 e hievor.

364) A. M. – für das alte Recht – LÜTHI, BA 179.

Dienste der objektiven Wahrheit einen Beweis anbietet und das Gericht das übersieht, so soll er diesen Fehler in jedem Fall geltend machen können. (365)

3. Verfahren

Die Nichtigkeitsbeschwerde ist zu begründen und dem Präsidenten des ausserordentlichen Kassationshofes innert zehn Tagen nach der Zustellung der Urteilsausfertigung schriftlich einzureichen; Art. 222 Abs. 1 und 2 BStrP. Die anderen Parteien erhalten Gelegenheit zu Gegenbemerkungen; Art. 223 Abs. 2 BStrP. Auf Begehren einer Partei kann der Präsident eine mündliche Verhandlung anordnen; Art. 224 f. BStrP.

4. Nichtigkeitsbeschwerde und Vollzug

Die Nichtigkeitsbeschwerde hemmt den Vollzug des Urteils nur, wenn der ausserordentliche Kassationshof oder sein Präsident es verfügt; Art. 222 Abs. 3 BStrP. (366) Dadurch soll verhindert werden, dass ein Verurteilter das Rechtsmittel missbraucht, um damit den Urteilsvollzug eigenmächtig hinauszuschieben.

II. REVISION (Art. 229 bis 238 BStrP)

1. Allgemeines zur Revision (367)

Die Revision kann gegen rechtskräftige Urteile der Bundesassisen, der Kriminalkammer und des Bundesstrafgerichts nachgesucht werden; sie ist auch zu Ungunsten des Freigesprochenen und des Verurteilten möglich.

365) Vgl. dazu Art. 227 BStrP betreffend die reformatio in peius.
366) Vgl. aber Art. 239 Abs. 1 BStrP und § 9 I 2 hienach. Besondere Verhältnisse können erfordern, dass der Vollzug der Freiheitsstrafe aufgeschoben wird; Art. 242 BStrP.
367) Vgl. dazu besonders STÄMPFLI, N ad Art. 229 BStrP, und ANDRES.

Die Revisionsgründe werden in den Art. 229 und 230 BStrP allgemein umschrieben. (368) Sie sind auf diejenigen Teile des Urteils zugeschnitten, die vom Schuldspruch und von der Strafe handeln. (369)

Verfahrensmängel sind mit der Beschwerde (370) oder der Nichtigkeitsbeschwerde (371) geltend zu machen. Eine Revision mit der Begründung, Beweismittel seien durch strafbare Handlungen der Organe der Bundespolizei beschafft worden, ist deshalb unzulässig. (372)

2. Legitimation des Bundesanwaltes

Der Bundesanwalt kann die Revision nachsuchen (Art. 231 BStrP), und zwar auch zugunsten des Verurteilten, selbst gegen dessen Willen. (373)

3. Verfahren

Das Gesuch ist unter Angabe der Gründe und der Beweismittel dem Präsidenten des ausserordentlichen Kassationshofes schriftlich einzureichen; Art. 232 Abs. 1 und 2 BStrP. Die andern Parteien können sich dazu schriftlich äussern; Art. 233 BStrP. Ein Schriftenwechsel findet jedoch nicht statt. Der ausserordentliche Kassationshof ordnet eine Beweisaufnahme an, wenn es erforderlich ist; Art. 234 BStrP. In diesem Fall erhalten die Parteien Gelegenheit, weitere Er-

368) Das Bundesgericht hat präzisiert, dass Art. 229 Ziff. 1 lit. b BStrP nur dann anwendbar ist, wenn die *tatsächlichen* Annahmen der beiden Strafurteile in einem solchen Widerspruch zueinander stehen, dass das eine oder andere Urteil notwendigerweise unrichtig sein muss (Urteil vom 4. Juni 1953 in Sachen Bossuge). Ebenso ANDRES 47.

369) Eine Anordnung des Gerichtes betreffend den Strafvollzug kann deshalb nicht auf dem Wege der Revision abgeändert werden; sie sollte, auch wenn sie im Urteilsdispositiv steht, wie eine Verfügung der Strafvollzugsbehörden in Wiedererwägung gezogen werden, wenn hiezu eine sachliche Notwendigkeit besteht. Vgl. dazu Robert PILLER, Versagt das Bundesstrafgericht? Zum Kompetenzkonflikt beim Strafvollzug am jurassischen Terroristen Boillat. "Basler Nachrichten" Nr. 317 vom 29./30. Juli 1967. – Art. 241 Abs. 1 BStrP ist inzwischen durch das BG vom 18. März 1971 betreffend Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches revidiert worden; vgl. AS *1971* 777/806.

370) Art. 214 BStrP, § 5 III 2 hievor.

371) Art. 220 BStrP, § 8 I 2 hievor.

372) Urteil des Bundesgerichts vom 26. Oktober 1954 in Sachen Barwirsch.

373) ANDRES 33 und 61 f. Ebenso – für das alte Recht – LÜTHI, BA 180.

klärungen abzugeben und eine mündliche Verhandlung anzubegehren; Art. 235 BStrP. (374)

4. Revision und Vollzug

Das Gesuch hemmt den Vollzug des Urteils nur, wenn der ausserordentliche Kassationshof es verfügt; Art. 232 Abs. 3 BStrP. Eine solche Hemmung ist dort am Platze, wo ein aussichtsreiches Revisionsgesuch den sofortigen vorläufigen Verzicht auf den Vollzug eines wackelig erscheinenden Urteils nahelegt. Stellt der Verurteilte gleichzeitig das Gesuch um Hemmung (Art. 232 BStrP) und Strafunterbrechung (Art. 242 BStrP), so hat jede der zuständigen Instanzen unabhängig voneinander den ihr obliegenden Entscheid nach Massgabe der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zu treffen. (375)

374) Ist eine Beweisaufnahme jedoch nicht erforderlich, weil das Revisionsgesuch sich ohnedies als unbegründet erweist, so fallen diese Möglichkeiten dahin: Urteil des Bundesgerichts vom 26. Oktober 1954 in Sachen Barwirsch.

375) Siehe GB *1953* 208. Zu Art. 242 BStrP vgl. § 9 I 2 hienach.

4. Abschnitt

§ 9 Vollzug, Rehabilitation und bedingter Strafvollzug

I. VOLLZUG (Art. 239 bis 244 BStrP)

1. Allgemeines

Der Strafvollzug bildet eine Aufgabe der Verwaltung. Er richtet sich nach kantonalem Recht, soweit das Bundesrecht nichts anderes bestimmt. Der Bund hat, abgesehen von bestimmten Einzelentscheidungen, nur die Oberaufsicht; Art. 240 Abs. 3 BStrP. Dabei handelt es sich um einen Fall der Verwaltungsaufsicht des Bundes über die kantonale Verwaltungstätigkeit auf deren Bundesrechtsgemässheit hin. (376) Die Aufsicht besteht gegenüber den Kantonen als solche. (377) Da grundsätzlich kantonales Recht zur Anwendung gelangt, (378) kann der Bund sein Oberaufsichtsrecht nur ausüben, wenn die zuständige Bundesverwaltungsstelle auf Grund ihr zugegangener Informationen einen Rechtsmangel feststellt oder wenn, was gelegentlich auch vorkommt, ein Vollzugskanton der Oberaufsichtsbehörde von sich aus ein Problem unterbreitet. (379)

376) Dazu FLEINER/GIACOMETTI 130.

377) FLEINER/GIACOMETTI 129.

378) Art. 240 Abs. 3 Satz 1 BStrP. Das Strafgesetzbuch enthält allerdings Vorschriften über den Vollzug der einzelnen Strafen und Massnahmen. Das materielle Strafrecht *muss* aber, wenn es vollständig sein soll, schon begrifflich alle Grundsätze des Vollzuges enthalten; BURCKHARDT 596. Wesen und Inhalt der Strafen bedürfen m. E. auch im Hinblick auf Art. 1 StrGB einer gesetzlichen Grundlage. Einschränkend – und die Problematik aufzeigend – GERMANN, Kommentar 33 f. und 77 f.

379) Dazu FLEINER/GIACOMETTI 140. Vgl. in diesem Zusammenhang das Kreisschreiben des EJPD vom 1. November 1944 an die kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen betreffend Erleichterungen im Strafvollzug gegen politische Gefangene, BBl *1944* 1391.

2. Aufgabe der Bundesanwaltschaft

Der Bundesrat sorgt für den Vollzug der rechtskräftigen Urteile und Entscheidungen der eidgenössischen Strafgerichte; Art. 240 Abs. 1 BStrP. Diese Aufgabe erstreckt sich nicht nur auf die eigentliche Durchführung des Strafvollzuges, sondern auch darauf, einen Verurteilten dem Strafvollzug zuzuführen. (380) Die dem Bunde hier zustehenden Entscheide werden grundsätzlich von der BA getroffen. (381) Vorbehalten bleiben gerichtliche Anordnungen, insbesondere nach Art. 241 Abs. 1 BStrP. (382)

a) Voraussetzung des Vollzuges ist grundsätzlich die Rechtskraft des Urteils; Art. 240 Abs. 1 BStrP. Der Eintritt der Rechtskraft bestimmt sich nach der Grundregel des Art. 239 Abs. 1 BStrP. (383)

b) Die Kantone sind verpflichtet, die Urteile zu vollziehen; Art. 39 OG, 240 Abs. 2 BStrP und 374 Abs. 1 StrGB. (384)

c) Der Vollzug der Freiheitsstrafe wird durch den Bundesrat aufgeschoben oder unterbrochen, wenn der Gesundheitszustand des Verurteilten oder besondere Verhältnisse (385) es erfordern; Art. 242 BStrP. Diese Bestimmung entspricht

380) Und z. B. die Vollstreckungsverjährung gegenüber einem flüchtigen Verurteilten zu unterbrechen.

381) Art. 19 Ziff. 6 DelVO und – unklar im Verhältnis zu dieser Bestimmung – Art. 2 BRB vom 2. Juli 1929 über die Zuteilung der Dienstzweige des Schweizerischen Zentralpolizeibüros und des Strafvollzuges in Bundesstrafsachen (SR 172.31, BS *1* 285). Die generelle Zuständigkeit der Eidgenössischen Justizabteilung zur Vollziehung der bundesgerichtlichen Urteile gemäss Art. 31 I Ziff. 11 OG BVerw wird dadurch eingeschränkt; siehe auch Art. 27 Abs. 2 OG BVerw. Zur Zuständigkeit des EJPD vgl. Art. 12 Ziff. 8 DelVO und Art. 1 lit. d BRB EJPD.

382) Dazu N 369 hievor. Keine Korrektur des Urteilsspruches durch die Strafvollzugsbehörde: VEB *1954* Nr. 95. Siehe in diesem Zusammenhang aber auch GB *1952* 210 und VEB *1953* Nr. 31 betreffend Rückerstattung des Überschusses einer geleisteten Sicherheit gemäss Art. 60 BStrP.

383) GB *1943* 215. Art. 222 Abs. 3 BStrP ist damit nicht ohne weiteres vereinbar und wäre besser, wie in der Gesetzesberatung vom Nationalrat beschlossen, gestrichen worden.

384) Zu beachten Art. 241 Abs. 1 BStrP, wonach das *urteilende Gericht* verfügt, welcher Kanton mit dem Vollzug einer Freiheitsstrafe oder einer Massnahme beauftragt wird. – Zum Vollzug einer Busse: BGE *86* IV 226; dazu SCHULTZ, ZBJV *98* (1962) 107 und 131. – Im Falle einer Massnahme im Sinne von Art. 59 StrGB haben die Bundesbehörden (anders als bei Bussen, Art. 243 BStrP) selbst die erforderlichen Vollstrekkungsvorkehren in Angriff zu nehmen; vgl. auch Art. 381 StrGB betreffend das Verfügungsrecht. – Zur Veröffentlichung von Gerichtsurteilen in Zeitungen: VEB *1952* Nr. 15.

385) Dazu STÄMPFLI, N 1 ad Art. 242 BStrP. Die Einreichung eines Revisionsgesuches ist nicht als "besonderes Verhältnis" anerkannt worden, da dies zu einer Kollision zwi-

inhaltlich Art. 40 Abs. 1 StrGB und kann deshalb nicht als durch Art. 398 Abs. 1 StrGB aufgehoben betrachtet werden; sinnvoll ist sie aber eigentlich nur noch als Zuständigkeitsvorschrift. Art. 40 Abs. 2 StrGB betreffend die Anrechnung eines Heil- oder Pflegeanstaltsaufenthaltes auf die Strafe findet ergänzend Anwendung.

3. Bedingte Entlassung

Der Entscheid über die bedingte Entlassung geht über die blosse Vollziehung des Urteiles, wie es vom Gericht ausgesprochen worden ist, hinaus und obliegt deshalb dem EJPD, (386) nach Massgabe von Art. 38 StrGB. (387)

Das Gesetz sagt nicht, welche Behörde über die bedingte Entlassung zu entscheiden hat, wenn der Verurteilte zusätzlich eine Freiheitsstrafe verbüsst, die von einem Militärgericht oder einem kantonalen Gericht ausgesprochen worden ist. (388) Es erscheint zweckmässig, eine einzige Behörde entscheiden zu lassen, und zwar diejenige, die für die schwerere Teilstrafe zuständig ist.

4. Anfechtung von Verfügungen

Die Verfügungen der BA können mit der Verwaltungsbeschwerde an das EJPD weitergezogen werden. (389)

Gegen Verfügungen des EJPD ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig. (390)

schen Verfügungen des Bundesrates (bzw. der BA) und des ausserordentlichen Kassationshofes führen könnte: GB *1953* 208.

386) N 381 hievor. Das EJPD ist auch dann zuständig, wenn das Urteil noch nicht in Rechtskraft erwachsen ist: GB *1949* 182.

387) Der Bundesrat hat die hier genannten besonderen Voraussetzungen zu beachten; für eine Begnadigung ist die Bundesversammlung zuständig: VEB *1952* Nr. 21, Art. 394 ff. StrGB. – Bei Delikten gegen den Staat wurde der bedingt Entlassene grundsätzlich unter Schutzaufsicht gestellt: GB *1947* 201, *1948* 195, *1951* 189; *1950* 185.

388) Zum Problem GB *1946* 233.

389) Art. 1, 5, 44, 47 Abs. 1 lit. c BVG; 98 lit. c OG.

390) Art. 97, 98 lit. b OG; 74 lit. a BVG. BGE *96* I 88.

II. REHABILITATION UND BEDINGTER STRAFVOLLZUG

1. Rehabilitation (391)

Die BA begutachtet Rehabilitationsgesuche betreffend Urteile, die von einem eidgenössischen Gericht erlassen worden sind; Art. 331 BStrP.

2. Bedingter Strafvollzug (392)

In den Fällen, die im Verfahren vor den eidgenössischen Strafgerichten beurteilt werden, stellt der Bundesanwalt Antrag, ob der gewährte bedingte Strafvollzug zu widerrufen sei; Art. 341 Abs. 1 BStrP.

391) Art. 77 bis 81 StrGB, 331 bis 334 BStrP.
392) Art. 41, 96, 105 StrGB, 339 bis 341 BStrP.

3. TEIL

DIE TÄTIGKEIT DES BUNDESANWALTES IN VERFAHREN IN BUNDESSTRAFSACHEN, DIE VON KANTONALEN GERICHTEN ZU BEURTEILEN SIND

1. Abschnitt

§ 10 Verfahren und Vollzug

I. ALLGEMEINES

Der Bundesstrafprozess enthält im 3. Teil Bestimmungen über das Verfahren in Bundesstrafsachen, die von kantonalen Behörden zu beurteilen sind. (393)

Einleitend wird in Art. 247 Abs. 1 BStrP die Zuständigkeit der Kantone festgehalten (394) und anschliessend in Abs. 2 bestimmt, dass diese bei der Beurteilung der Bundesstrafsachen ausschliesslich das materielle Bundesstrafrecht anzuwenden haben. (395)

Das Verfahren und der Strafvollzug richten sich grundsätzlich nach kantonalem Recht; Art. 247 Abs. 3 BStrP. (396) Die BA wirkt nur dann mit, wenn das Bundesrecht das ausdrücklich vorsieht. (397)

393) Art. 247 ff. Dazu HUBER. – Siehe auch Z *87* 184 Ziff. 1.

394) Die Bedeutung dieser Bestimmung für das strafprozessrechtliche Legalitätsprinzip ist in der Literatur umstritten. Vgl. die Zusammenfassungen von TREYVAUD 123 f. und HEYDEN 53 f. sowie GERMANN, Z *77* 18 f. Nach dem Obergericht des Kantons Zürich erlauben weder das Strafgesetzbuch noch der Bundesstrafprozess den Kantonen, einzelne Delikte, die ihrer Gerichtsbarkeit unterstehen, aus Zweckmässigkeitsgründen ungestraft zu lassen (Urteil von 8. September 1970 in Sachen Rieder, Erw. I 1). – Zum Problem im Verwaltungsstrafrecht insbesondere vgl. PFUND 205 ff.

395) STÄMPFLI, N 2 ad Art. 247 BStrP.

396) Wenn der Gesetzgeber bestimmte Strafsachen einfach der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstellt, kann der Bundesrat nicht nachträglich in Abweichung davon Verfahrensbestimmungen aufstellen, die einen Eingriff in das kantonale Strafverfahren bedeuten würden.

397) Z. B. Art. 266 BStrP betreffend kantonale Rechtsmittel. – Über das Vorverfahren nach Art. 15 VG und den damit verbundenen Eingriff eidgenössischer Behörden in das kantonale Verfahren vgl. Z *87* 185 Ziff. 2.

Der Bund hat die Oberaufsicht über den Strafvollzug; Art. 247 Abs. 3 BStrP. Dies ergibt sich schon aus Art. 392 StrGB, (398) welcher seinerseits auf Art. 102 Abs. 1 Ziff. 2 BV verweist. Die Bestimmung des Bundesstrafprozesses hätte deshalb, wie in der Expertenkommission bemerkt wurde, im Hinblick auf diese Verfassungsbestimmung ohne Schaden gestrichen werden können. (399) In den von Art. 247 BStrP erfassten Fällen wird die Oberaufsicht praktisch von der Eidgenössischen Justizabteilung ausgeübt. (400) Höchste Aufsichtsinstanz im Bunde ist gemäss Art. 85 Ziff. 11 BV die Bundesversammlung. (401)

II. DELEGATIONSSACHEN INSBESONDERE

1. Verfahren

Überweist der Bundesrat eine Bundesstrafsache einem Kanton, (402) so ist dieser Kanton allein zur Verfolgung und Beurteilung verpflichtet. (403) Das weitere Verfahren richtet sich grundsätzlich nach dem kantonalen Recht. Die Behörden des Bundes haben als solche keinen Einfluss mehr auf den Gang der Untersuchung und der Verhandlung vor der kantonalen urteilenden Instanz. (404) Das Bundesrecht schreibt indessen vor, dass das Verfahren durch Urteil oder Einstellungsbeschluss erledigt wird; Art. 254 Abs. 1 BStrP. (405) Die kantonalen Behörden dürfen die Strafsache also nicht einfach von sich aus fallenlassen. Auch eine vorherige Zustimmung der BA zu einer solchen "Klassierung" erscheint nicht ohne weiteres zulässig.

398) Dazu THORMANN/v. OVERBECK, N ad Art. 392 StrGB.

399) Gestrichen wurde indessen lediglich der erläuternde Zusatz in Art. 271 Abs. 3 BStrP-VE, der Bundesrat schreibe nötigenfalls Massregeln für die Behandlung der Gefangenen des Bundes und für die Sicherheit des Gefängnisses vor. PrEK III 4.

400) Die BA ist nur zuständig, wenn Urteile der eidgenössischen bürgerlichen Strafgerichte zu vollziehen sind. Vgl. § 9 I 1 und 2 hievor.

401) Zur Oberaufsicht KURT, Z *70* 334 ff. Zu beachten der seither erfolgte Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Revision des OG vom 20. Dezember 1968.

402) Vgl. § 4 IV 3 b hievor.

403) Art. 255 BStrP-E, B 632 f. Art. 254 Abs. 2 BStrP ist zu speziell gefasst, vgl. Z *87* 180.

404) HUBER 85. Bundesanwalt STÄMPFLI lehnte es ab, sich zu jeder Strafsache äussern zu müssen; vgl. PrEK III 13.

405) Legalitätsprinzip. STÄMPFLI, N 8 ad Art. 254 BStrP; TREYVAUD 124 f.; HEYDEN 53.

Die Urteile erster und letzter Instanz sowie die Einstellungsbeschlüsse sind dem Bundesrat ohne Verzug in vollständiger Ausfertigung, d. h. mit den Entscheidungsgründen, (406) mitzuteilen; Art. 255 BStrP. (407) Die Einsendung hat an die BA zu erfolgen, sofern nicht ausdrücklich eine andere Amtsstelle bezeichnet ist. (408)

2. Strafvollzug

Der Bundesrat sorgt gemäss Art. 256 BStrP für den Vollzug der rechtskräftigen Urteile. Diese Aufgabe ist durch BRB vom 21. Juli 1929 der BA übertragen, (409) welche sich anfänglich bei den Kantonen erkundigte, ob die Strafe vollzogen sei. Im Laufe der Jahre hat man auch darauf verzichtet. Die Bestimmung ist in Vergessenheit geraten. Der neue Art. 19 Ziff. 6 DelVO bezieht sich bezeichnenderweise lediglich auf Urteile eidgenössischer Gerichte.

III. BEI UNMITTELBAR KANTONALER GERICHTSBARKEIT

1. Besonderes Oberaufsichtsrecht des Bundes

a) Allgemeines:

Für Widerhandlungen gegen Bundesgesetze, die dem Bunde ein besonderes Oberaufsichtsrecht übertragen, enthält der Bundesstrafprozess zwei verfahrensrechtliche Sonderbestimmungen, Art. 258 über die Amtsklage der Bundesbehörden und Art. 259 über Ermittlungen des Bundesanwaltes. Damit, dass ein *besonderes* Oberaufsichtsrecht verlangt wird, ist ausgedrückt, dass das allgemeine Oberaufsichtsrecht nach Art. 102 Ziff. 2 BV, das das Strafgesetzbuch in Art. 392 wiederholt, nicht genügt. (410) Auch die Mitteilungspflicht nach Art. 265 Abs. 1

406) STÄMPFLI, N 3 ad Art. 265 BStrP. BGE *78* IV 138 Erw. 2.
407) HUBER 86 ff.
408) Art. 8 Abs. 2 BRB Mittlg.
409) Siehe N 381 hievor. STÄMPFLI, N 1 ad Art. 240 BStrP.
410) Die Unterscheidung in den romanischen Texten: "droit de haute surveillance" und "diritto di alta vigilanza" (Art. 258) bzw. "droit spécial de haute surveillance" und "diritto particolare di alta vigilanza" (Art. 259) fand sich schon im französischen Text des Gesetzesentwurfes (Art. 259 und 260). Sie ist grundsätzlich ohne Bedeutung

BStrP schafft noch kein besonderes Oberaufsichtsrecht. (411) Dieses muss sich aus dem Bundesgesetz selbst ergeben. (412)

In manchen Fällen von Widerhandlungen gegen Bundesgesetze, die dem Bunde an und für sich ein besonderes Oberaufsichtsrecht übertragen, finden die Art. 258 f. BStrP deshalb keine Anwendung, weil für die Untersuchung die Bundesverwaltung zuständig ist. (413)

b) Die Amtsklage der Bundesbehörden, Art. 258 BStrP: (414)

Die "Amtsklage" entspricht in der Form einer gewöhnlichen Anzeige, in der die eidgenössische Behörde sich jedoch ausdrücklich auf Art. 258 BStrP beruft. Eingereicht wird sie in der Regel von den beteiligten Departementen bzw. Fachabteilungen, von der BA nur dann, wenn diese mit der Oberaufsicht betraut ist oder vom EJPD oder Bundesrat damit beauftragt wird. (415) Die Amtsklage verpflichtet die kantonalen Behörden, ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen. (416) Das Verfahren selbst ist jedoch kantonal; die Bundesbehörde ist nicht Partei. (417) Vorbehalten bleibt die Rechtsmittelbefugnis des Bundesanwaltes. (418)

Die Amtsklage bildet keine Prozessvoraussetzung. Die kantonalen Behörden können m. E. in allen Fällen auch von sich aus ein Verfahren eröffnen. (419)

(B 633, ebenso Feuille fédérale *1929* II 669; siehe aber auch die Kritik bei HUBER 97 f.). Der jeweilige Geltungsbereich wird jedoch *praktisch* vom verschiedenen Inhalt der beiden Bestimmungen beeinflusst.

411) A. M. TREYVAUD 128.

412) Z *87* 189 lit. a. Für Art. 23 der Chauffeurverordnung vom 18. Januar 1966 (SR 822.22) bildet Art. 56 Abs. 1 des BG vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (SR 741.01) eine ausreichende gesetzliche Grundlage.

413) Art. 279 ff. und 321 ff. BStrP, insbesondere Art. 286 Abs. 1 und 323 Abs. 1. Ebenso Art. 22 Abs. 1 VStrR-E.

414) Dazu HUBER 95 ff.; STÄMPFLI, N ad Art. 258 BStrP.

415) HUBER 99. BGE *27* I 526.

416) B 633. HUBER 99 f.; HEYDEN 53 f.; TREYVAUD 123 ff.

417) GB *1937* 155; VEB *1937* Nr. 133.

418) Diese folgt – eigenartigerweise – nicht schon aus Art. 258 BStrP. Voraussetzung ist zusätzlich eine Mitteilungspflicht im Sinne von Art. 266 und 270 Abs. 6 BStrP. Vgl. §§ 10 III 3, 11, 12 hienach.

419) Dafür auch HUBER 101 f. A. M. im Gebiete des Versicherungsaufsichtsrechts BGE *45* I 386 ff. Widersprüchlich VEB *1928* Nr. 15 und 60, *1929* Nr. 74, *1937* Nr. 133. – Die Anerkennung besonderer "Amtsklagedelikte" führt zu verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten. Es bestehen keine zwingenden Gründe dafür, die Widerhandlungen nicht als normale Offizialdelikte zu behandeln.

c) Ermittlungen des Bundesanwaltes, Art. 259 BStrP: (420)

Die Kompetenz des Bundesanwaltes, Ermittlungen anzuordnen, wenn die (der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstehenden) strafbaren Handlungen ganz oder teilweise im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen wurden, ist vor allem im Hinblick auf die Aufgaben der Zentralstellendienste geschaffen worden. (421) Es handelt sich dabei um eine Ausnahme vom Grundsatz, dass im kantonalen Verfahren nur die Behörden der Kantone zu handeln haben. (422) Die Ermittlungen der BA haben den Zweck, die Übernahme eines Falles durch einen Kanton zu ermöglichen. In diesem Rahmen sind alle Massnahmen zulässig, die in einem Bundesstrafverfahren getroffen werden dürfen. (423)

2. Streitiger Gerichtsstand

Die Anklagekammer des Bundesgerichts entscheidet gemäss Art. 264 BStrP interkantonale Gerichtsstandsstreitigkeiten. (424) In denjenigen Fällen, in denen die BA das Sachurteil mit der Nichtigkeitsbeschwerde anfechten kann, ist sie auch befugt, für die vorweg zu entscheidende Gerichtsstandsfrage die Anklagekammer anzurufen. (425)

Im Gerichtsstandsverfahren hat die Anklagekammer an Stelle der staatsrechtlichen Abteilung staatsrechtliche Streitigkeiten und nicht über Strafsachen zu

420) Dazu HUBER 103 ff.; Z *87* 189 Ziff. 3.

421) B 633 f.; PrStRK III 3 (STÄMPFLI); StenBull StR *1933* 58; STÄMPFLI, N 2 ad Art. 258 BStrP; LÜTHI, Z *49* 51; GB *1938* 156 f., VEB *1938* Nr. 80.

422) B 633; STÄMPFLI, N 1 ad Art. 259 BStrP; GB *1938* 156 f., VEB *1938* Nr. 80. A. M. HUBER 105. – Gewiss hält sich der Bundesanwalt bei seinen Anordnungen an die Vorschriften des Bundesstrafprozesses. Er handelt jedoch nicht in einem Bundesstrafverfahren (oder "gemischten" Verfahren), das in jedem Fall nicht über das Stadium der gerichtspolizeilichen Ermittlungen hinausgehen dürfte und ohne Delegationsverfügung plötzlich wieder zu einem (rein) kantonalen Strafverfahren würde. In einem Bundesstrafverfahren ist der Bundesanwalt nach dem Legalitätsprinzip verpflichtet, Ermittlungen anzuordnen, in einem Verfahren nach Art. 259 BStrP ist er lediglich dazu befugt.

423) Siehe auch DUSSAIX, Z *87* 276.

424) Gegen Entscheidungen in *inner*kantonalen Streitigkeiten über den Gerichtsstand des Begehungsortes gibt es hingegen kein ordentliches eidgenössisches Rechtsmittel: BGE *91* IV 51. – Auf Streitigkeiten über die Abgrenzung der kantonalen Gerichtsbarkeit gegenüber der *Bundesgerichtsbarkeit* findet Art. 264 BStrP ebenfalls keine Anwendung. Die Anklagekammer ist deshalb nicht zuständig, einer kantonalen Gerichtsbehörde die Gerichtsbarkeit abzusprechen und die Sache den Bundesbehörden zu überweisen: BGE *80* IV 134.

425) BGE *91* IV 107 und 218. GB *1965* 164.

entscheiden. (426) Die Art. 136 ff. OG gelten daher auch für die Revision von Gerichtsstandsentscheiden der Anklagekammer. (427)

3. Mitteilungspflicht, Art. 265 BStrP (428)

a) Der Bundesrat kann gemäss Art. 265 Abs. 1 BStrP für bestimmte Zeit (429) anordnen, dass ihm Urteile, Strafbescheide der Verwaltungsbehörden und Einstellungsbeschlüsse in Bundesstrafsachen ohne Verzug (430) nach ihrem Erlass in vollständiger Ausfertigung, d. h. mit den Entscheidungsgründen, (431) unentgeltlich mitzuteilen sind. Die Einsendungspflicht ist seinerzeit im Interesse der richtigen Anwendung bundesgesetzlicher Vorschriften sowie einer wirksamen Betätigung des Oberaufsichtsrechts geschaffen worden. (432) Sie bildet in erster Linie die Grundlage zur Legitimation des Bundesanwaltes, Rechtsmittel zu ergreifen, (433) und dient ausserdem der Orientierung der betroffenen Amtsstelle der Bundesverwaltung.

Der letzte BRB über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch und anderen Bundesvorschriften ist am 9. Januar 1970 erlassen worden. (434) Art. 1 erwähnt die Mitteilungspflicht für sogenannte Delegations- und Vereinigungssachen. Hierauf werden in den Art. 2 und 3 (435) die kraft Bundesratsbeschluss mitteilungspflichtigen Strafentscheide gemäss Strafgesetzbuch und anderen Bundesvorschriften aufgezählt. Art. 4 gibt eine Übersicht über diejenigen Gesetze, die eine zeitlich unbeschränkte Einsendungspflicht statuieren. (436) Art. 5 betrifft die Beamtenstrafsachen. (437)

426) BGE *87* IV 144.
427) BGE *95* IV 42.
428) Dazu HUBER 132 ff. Z *87* 192 Ziff. 5.
429) Gegenwärtig üblicherweise fünf Jahre.
430) Dazu VEB *1935* Nr. 117.
431) STÄMPFLI, N 3 ad Art. 265 BStrP. BGE *78* IV 138 Erw. 2. Die Akten brauchen hingegen nicht eingesandt zu werden.
432) Botschaft BR vom 5. April 1892 zu einem neuen BG über die Organisation der Bundesrechtspflege, BBl *1892* II 273/362.
433) Art. 266 und 270 Abs. 6 BStrP; §§ 11 und 12 hienach.
434) SR 312.3, AS *1970* 61.
435) Zu Ziff. 13: vgl. den neuen BB vom 10. Oktober 1969, SR 916.140.1 (AS *1970* 48).
436) Zu Ziff. 23: vgl. den neuen Art. 51^{bis} gemäss BG vom 11. März 1971, AS *1971* 808. Mitteilungspflichtig sind nun auch Widerhandlungen gegen den BB vom 25. Juni 1971 über Massnahmen zur Stabilisierung des Baumarktes (Art. 12 Abs. 2, AS *1971* 961).
437) Mit dieser neuen Bestimmung bezweckte man vor allem die Sicherung des Vorverfahrens nach Art. 15 VG: Z *87* 196 lit. c. Sie hat aber auch schon als Grundlage gedient, ein Urteil aus materiellen Gründen anzufechten (Urteil des Obergerichts Bern vom 13. August 1970 in Sachen Wymann).

Während der Geltungsdauer des Bundesratsbeschlusses werden erfahrungsgemäss einige der in den Art. 3 und 4 aufgezählten Erlasse aufgehoben und durch neue ersetzt werden. In diesem Fall bleibt die Einsendungspflicht auf Grund von Art. 6 bestehen. Der Vorbehalt besonderer Vorschriften in Art. 7 betrifft vor allem das Fiskalstrafrecht. (438) Die Strafentscheide sind gemäss Art. 8 von der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde (439) zuhanden des Bundesrates der BA (440) einzusenden, sofern nicht ausdrücklich eine andere Amtsstelle bezeichnet ist. Wichtige Urteile werden vom Rechtsdienst der BA überprüft, die übrigen unverzüglich an die interessierten Amtsstellen weitergeleitet, die sich umgehend mit der BA in Verbindung setzen sollten, wenn sie mit einem Strafentscheid nicht einverstanden sind. (441) Der BRB vom 9. Januar 1970 gilt noch bis zum 31. Dezember 1974. Die Übergangsbestimmung in Art. 9 Abs. 2 bildet das Gegenstück zu Art. 6.

Die Durchsetzung der Mitteilungspflicht bereitet in der Praxis Schwierigkeiten, weil die BA von den Verfahren meist keine Kenntnis hat und der Bundesratsbeschluss von den kantonalen Behörden leicht übersehen wird. Aus diesem Grunde galt früher die Anordnung der Einsendungspflicht im Gesetze selbst als erwünscht. Heute erachtet man es hingegen für zweckmässiger, die Regelung der Einsendungspflicht dem periodisch erneuerten Bundesratsbeschluss über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide zu überlassen, als sie ein für allemal im Gesetz festzulegen. (442)

b) Der Bundesanwalt kann gestützt auf Art. 265 Abs. 2 BStrP verlangen, dass ihm ein Urteil oder Einstellungsbeschluss in einer Bundesstrafsache zu seiner Orientierung in vollständiger Ausfertigung unentgeltlich mitgeteilt wird.

438) Die "anderweitigen Delegationssachen" fallen heute alle bereits unter Art. 1 BRB Mittlg. Art. 83 Abs. 2 VStrR-E sieht vor, die Regelung von Art. 306 Abs. 2 BStrP auf das gesamte Verwaltungsstrafrecht auszudehnen.

439) VEB *1935* Nr. 117.

440) Diese hat darauf zu achten, dass die Rechtsmittelfristen eingehalten werden.

441) Art. 8 Abs. 2 BRB Mittlg wörtlich zu befolgen, d. h. *alle* Urteile zu überprüfen, wäre unrationell und für die BA personell gar nicht durchführbar.

442) Botschaft BR zum Arbeitsgesetz, BBl *1960* II 909/1010, und in diesem Sinne Art. 89 VO I, AS *1966* 86.

2. Abschnitt

Rechtsmittel des Bundesanwaltes

§ 11 Kantonale Rechtsmittel

I. ALLGEMEINE BEDEUTUNG DER ART. 266 f. BStrP (443)

1. Zweck

Der Gesetzgeber wollte den Bundesbehörden die Möglichkeit geben, in Bundesstrafsachen eine einheitliche Rechtsprechung in der Schweiz zu erzielen. (444) Das Mittel hiezu bildet die Legitimation des Bundesanwaltes zu den kantonalen Rechtsmitteln und zu der Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts. (445)

Dass der Bundesanwalt an das Bundesgericht gelangen kann, erscheint natürlich. Die kantonalen Rechtsmittel stehen ihm deshalb zu, weil vorher der kantonale Instanzenzug ausgeschöpft werden muss. (446) Auch ist es sicher sinnvoll, möglichst viele Fragen durch die kantonalen Gerichte erledigen zu lassen. (447) Von einem überflüssigen Eingriff in das kantonale Verfahrensrecht kann deshalb nicht gesprochen werden; (448) ganz abgesehen davon, dass das kantonale Rechtsmittel in der Regel eine weitergehende Überprüfung gestattet als die Nichtigkeitsbeschwerde an das Bundesgericht. (449)

443) Dazu HUBER 140 ff.

444) STÄMPFLI, PrEK III 21. Im Vordergrund steht dabei die richtige Anwendung des *materiellen* Rechts.

445) § 12 hienach.

446) Das BG vom 22. März 1893 über die Organisation der Bundesrechtspflege (AS *13* 455) wies in dieser Hinsicht eine Lücke auf. Vgl. B 635 f.; STÄMPFLI, N 1 ad Art. 266 BStrP; VEB *1939* Nr. 64.

447) THORMANN, PrEK III 23, entgegen IM HOF, III 22, welcher die Bundesbehörden auf die Nichtigkeitsbeschwerde beschränken wollte.

448) A. M. HUBER 145, dessen Begründung heute nicht mehr zutrifft, da Urteile unterer Gerichte nicht mehr mit der Nichtigkeitsbeschwerde angefochten werden können, wenn diese als einzige kantonale Instanz entschieden haben. § 12 I 6 hienach.

449) Darauf weist auch HUBER 145 in N 24 hin.

2. Verhältnis der beiden Bestimmungen zueinander

Art. 266 BStrP nennt die Voraussetzungen der Legitimation des Bundesanwaltes, ein kantonales Rechtsmittel zu ergreifen. Art. 267 BStrP regelt das Verfahren. (450)

II. VORAUSSETZUNGEN, Art. 266 BStrP

1. Nach eidgenössischem Recht

Der kantonale Entscheid muss eine Delegationssache betreffen (451) oder generell mitteilungspflichtig sein. (452)

a) Zu den Delegationssachen:

Entscheide, die sich auf keine Delegation stützen, können vom Bundesanwalt mit der Begründung angefochten werden, die kantonalen Behörden seien mangels Übertragung der Gerichtsbarkeit sachlich nicht zuständig. (453)

Im Falle der Vereinigung von Verfahren im Sinne von Art. 344 Ziff. 1 StrGB ist unklar, ob sich die Rechtsmittelbefugnis auch auf diejenigen Straftatbestände erstreckt, die von vornherein der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstanden. Dagegen spricht, dass diese die BA regelmässig "nichts angehen"; (454) dafür, dass dem betreffenden Kanton der *gesamte* Fall bindend zur Untersuchung und Beurteilung übertragen worden ist. (455) Bei der Prüfung der Urteile beschränkt man

450) STÄMPFLI, PrEK III 20.

451) Art. 18 BStrP, §§ 4 IV 3 *b*, 10 II 1 hievor.

452) Art. 265 Abs. 1 BStrP, § 10 III 3 *a* hievor.

453) Vgl. BGE *71* IV 153 Erw. 1. Wenn die BA in diesem Fall schon zur Nichtigkeitsbeschwerde an das Bundesgericht legitimiert ist, müssen ihr zuvor auch die kantonalen Rechtsmittel zustehen. Ebenso ein Urteil des Obergerichts Aargau, Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide (AGVE) *1969* Nr. 40 Erw. 1. – Die Unterstellung von Straftatbeständen unter die Bundesgerichtsbarkeit wird von den kantonalen Gerichten zuweilen übersehen. Sind die Entscheide materiell in Ordnung, so werden sie allein wegen dieses Formfehlers regelmässig nicht angefochten.

454) Wenn sie nicht generell mitteilungspflichtig sind.

455) Vgl. Z *87* 199, 201 lit. b, AGVE *1969* Nr. 40 Erw. 2. Ebenso hätte bei einer Vereinigung in der Hand der Bundesbehörde der Bundesanwalt die gesamte Anklage zu vertreten.

sich auf der BA indessen regelmässig auf den ursprünglich der Bundesgerichtsbarkeit unterstehenden Teil.

b) Zu den mitteilungspflichtigen Fällen:

Die Legitimation des Bundesanwaltes besteht auch dann,
– wenn anstelle einer mitteilungspflichtigen Bestimmung zu Unrecht eine nicht mitteilungspflichtige Bestimmung angewendet worden ist, (456)
– wenn anstelle einer nicht mitteilungspflichtigen Bestimmung zu Unrecht eine mitteilungspflichtige Bestimmung angewendet worden ist. (457)

Im Falle des Zusammentreffens von mitteilungspflichtigen und nicht mitteilungspflichtigen Bestimmungen beschränkt sich die Rechtsmittelbefugnis des Bundesanwaltes grundsätzlich auf den mitteilungspflichtigen Teil des Entscheides. Besteht jedoch zwischen den strafbaren Handlungen ein innerer Zusammenhang, so kann eine Stellungnahme auch zum nicht mitteilungspflichtigen Teil zulässig und sinnvoll seinn. (458)

2. Nach kantonalem Recht

a) Das kantonale Recht muss das Rechtsmittel vorsehen. Dieses steht dem Bundesanwalt in jedem Falle zu, wo das kantonale Recht überhaupt ein Rechtsmittel zulässt. (459) Eine förmliche Gleichstellung der BA mit der kantonalen Staatsanwaltschaft ist schon deshalb nicht möglich, weil das Rechtsmittel des Bundesanwaltes sich ja auch gerade gegen einen Entscheid (Einstellungsbeschluss) der kantonalen Staatsanwaltschaft richten kann. Das schliesst nicht aus, dass der Bundesanwalt, der bei wörtlicher Auslegung des kantonalen Rechts kein Rechtsmittel hätte, *sinngemäss* gleich behandelt wird wie der kantonale öffentliche Ankläger. (460)

b) Der Bundesanwalt kann nach dem Wortlaut von Art. 266 BStrP alle Rechtsmittel ergreifen, die das kantonale Recht vorsieht. Dabei kommen in erster Linie in Betracht: das ordentliche Rechtsmittel der Weiterziehung und die Beschwerde

456) Hört die BA zufällig von einem solchen Urteil, so kann sie zur Überprüfung dessen Einsendung nach Art. 265 Abs. 2 BStrP verlangen.
457) Der Bundesanwalt muss in diesem Fall vernünftigerweise beantragen können, dass an deren Stelle die richtige Bestimmung Anwendung finde.
458) Vgl. z. B. Art. 255 und 324 des Strafverfahrens des Kantons Bern vom 20. Mai 1928.
459) HUBER 141 und 145. B 636; STÄMPFLI, N 2 ad Art. 266 BStrP. Urteil KH vom 27. September 1963 in Sachen Nyffeler und Konsorten.
460) Vgl. das Urteil des bernischen Obergerichts in ZBJV *91* (1955) 151.

gegen Einstellungsbeschlüsse, aber auch eine Nichtigkeitsklage;(461) diese vor allem in welschen Kantonen, die nur sie kennen. Wie das Rechtsmittel begründet werden kann, richtet sich ausschliesslich nach dem kantonalen Recht. Der Bundesanwalt ist nicht von vornherein darauf beschränkt, eine Verletzung von Bundesrecht geltend zu machen. (462)

3. Ausübung, Verhältnis zur kantonalen Staatsanwaltschaft

a) Das Rechtsmittel steht dem Bundesanwalt selbständig zu. (463)

b) Die Ausübung dieses Rechts hat nach bestimmten Grundsätzen zu erfolgen. (464) Der Bundesanwalt wird dann im Interesse einer einheitlichen Rechtsprechung ein Rechtsmittel ergreifen, wenn rechtliche Bestimmungen unrichtig angewendet worden sind und es um eine grundsätzliche Frage geht. (465) Mit Fragen der Schuld und des Strafmasses sollte er sich hingegen nur dann auseinandersetzen, wenn der Rahmen des pflichtgemässen Ermessens von den kantonalen Behörden offensichtlich überschritten worden ist (466) und unter Umständen eine Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts in Frage kommt.

c) Diese Zurückhaltung beruht vor allem auf der Überlegung, dass die Handhabung des Bundesrechts in erster Linie den Kantonen obliegt. (467) Die BA tritt also nicht etwa an die Stelle der kantonalen Staatsanwaltschaften. Sie legt seit jeher Wert darauf, sich mit diesen in Rechtsmittelfragen über das jeweils zweckmässigste Vorgehen zu verständigen. (468) Wird ein Entscheid sowohl von der

461) Vgl. dazu HUBER 147. Z *87* 194 Ziff. 6 lit. a.
462) HUBER 146.
463) Bundesrat und EJPD haben kein selbständiges Rechtsmittelrecht mehr. B 636; STÄMPFLI, N 3 ad Art. 266 BStrP; HUBER 148. Siehe aber auch § 1 II 3 *e* hievor. – Neben der BA können unter Umständen andere Amtsstellen des Bundes nach kantonalem Recht als Geschädigte rechtsmittelberechtigt sein: vgl. SJZ *57* (1961) 323 (nach der alten solothurnischen Strafprozessordnung). Siehe nun aber auch Art. 22 Abs. 2 BB vom 18. März 1971 über die offizielle Qualitätskontrolle in der schweizerischen Uhrenindustrie und die Botschaft hiezu (BBl *1971* I 562 bzw. *1970* II 697/734).
464) TRÜSSEL 181.
465) Er kann dabei auch zugunsten des Beschuldigten einschreiten.
466) Eine Ausnahme von dieser Regel ist besonders dann gerechtfertigt, wenn der Beschuldigte selbst ein Rechtsmittel ergreift, so dass ohnehin ein oberinstanzliches Urteil ergehen muss.
467) GB *1937* 155.
468) So schon GB *1935* 159.

BA als auch von der kantonalen Staatsanwaltschaft weitergezogen, (469) so sind die beiden Rechtsmittel voneinander unabhängig. (470) Die frühere "ständige Übung, dass die kantonale Staatsanwaltschaft ebenfalls für die Durchführung der von der Bundesanwaltschaft eingelegten Rechtsmittel besorgt ist, wenn sie nach kantonalem Recht die Appellation bzw. Berufung mündlich vertritt", (471) ist zweifelhaft, (472) da die Übertragung der Vertretung der BA auf besondere Bevollmächtigte nur im Fiskalstrafverfahren vorgesehen ist, (473) ganz abgesehen davon, dass der kantonale Staatsanwalt anderer Ansicht sein kann als der Bundesanwalt. (474)

III. VERFAHREN, Art. 267 BStrP (475)

1. Wie der Bundesanwalt das Rechtsmittel geltend zu machen hat, bestimmt sich nach Art. 267 BStrP. Formvorschriften des kantonalen Rechts, die weiter gehen als diese Bestimmung oder gar von ihr abweichen, braucht er nicht zu beachten. (476)

2 *a)* Die Rechtsmittelfrist beträgt zehn Tage. Sie beginnt erst mit der förmlichen Eröffnung des motivierten Entscheides an die BA, sofern nicht ausdrücklich eine andere Amtsstelle bezeichnet ist. (477)

469) Beispiel: BGE *97* IV 104.
470) Vgl. dazu das Urteil des Obergerichts des Kantons Bern vom 16. Juni 1970 in Sachen Krebs (Überprüfung des ganzen Urteiles trotz nachträglicher Einschränkung der Anschlussappellation der kantonalen Staatsanwaltschaft wegen der Appellation der BA).
471) GB *1946* 231.
472) Vgl. HUBER 149.
473) Art. 16 Abs. 1 BStrP; BGE *93* IV 79.
474) Zu dieser Schwierigkeit VEB *1939* Nr. 61.
475) Dazu HUBER 148 ff.
476) BGE *93* IV 74. – Art. 267 BStrP ist von der BA stets als abschliessende Regelung aufgefasst worden. Das Bundesgericht hat in dem erwähnten Entscheid die Frage offengelassen, ob diese Bestimmung nur Mindestvorschriften enthalte, in welchem Falle dem Bundesanwalt zusätzlich alle nach kantonalem Recht bestehenden Möglichkeiten zur Verfügung stünden.
477) Z *87* 195 lit. b. In bezug auf den *Ablauf* der Frist ist der Samstag einem anerkannten Feiertag gleichgestellt: BG vom 21. Juni 1963 über den Fristenlauf an Samstagen, AS *1963* 819.

b) Das Rechtsmittel ist schriftlich geltend zu machen und gleichzeitig zu begründen. (478)

c) Die Bestimmung der zur Entgegennahme zuständigen Behörde bleibt dem kantonalen Recht vorbehalten.

3. Der Bund darf, wenn ein Rechtsmittel des Bundesanwaltes abgewiesen wird, im Hinblick auf Art. 253 Abs. 1 BStrP nicht mit Kosten belastet werden. (479)

§ 12 Die Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts

I. ALLGEMEINES

1. Zweck, Legitimation des Bundesanwaltes

Die Nichtigkeitsbeschwerde gemäss Art. 268 ff. BStrP an den Kassationshof des Bundesgerichts soll in Bundesstrafsachen, (480) die von kantonalen Gerichten zu beurteilen sind, eine einheitliche Rechtsprechung garantieren. (481) Dies setzt eigentlich nicht nur voraus, dass eine eidgenössische Behörde – das Bundesgericht – zuständig ist, die Anwendung des Bundesrechts nachzuprüfen, sondern auch, dass eine zentrale Stelle – die BA – die kantonalen Entscheide wenn nötig

478) Die BA tritt nach ständiger Praxis vor der kantonalen Rechtsmittelinstanz nicht zur mündlichen Begründung auf. GB *1939* 164, *1948* 231; VEB *1939* Nr. 61. BGE *93* IV 76 Erw. 2 *a*.

479) GB *1959* 331.

480) Dazu SCHWANDER, Z *74* 161 N 6.

481) BBl *1918* IV 80, B 636. HUBER 151. – Vgl. in diesem Zusammenhang auch WAIBLINGER, ZBJV *82* (1946) 290 ff., ad BGE *70* IV 222 (Ablehnung der in diesem Entscheid erfolgten analogen Anwendung von Art. 227 Abs. 2 BStrP über das Verbot der reformatio in peius); SCHULTZ, ZBJV *105* (1969) 392.

an das Bundesgericht weiterziehen kann, um dieses überhaupt in die Lage zu versetzen, zu urteilen. Der Bundesanwalt ist jedoch lediglich dann zur Nichtigkeitsbeschwerde legitimiert, wenn der Bundesrat den Straffall den kantonalen Behörden zur Beurteilung überwiesen hat oder wenn die Entscheidung nach einem Bundesgesetz oder nach einem Beschluss des Bundesrates gemäss Art. 265 Abs. 1 BStrP dem Bundesrate mitzuteilen ist. (482)

2. Verhältnis zu andern Rechtsmittelberechtigten

Die Nichtigkeitsbeschwerde steht dem Bundesanwalt selbständig zu. (483) In der Praxis wird von diesem Recht nur zurückhaltend Gebrauch gemacht, (484) zumal da auch der öffentliche Ankläger des Kantons zur Nichtigkeitsbeschwerde an das Bundesgericht legitimiert ist. (485) Hingegen schliesst die Legitimation des Bundesanwaltes zur Nichtigkeitsbeschwerde diejenige des Privatstrafklägers nach Art. 270 Abs. 3 BStrP aus. (486)

482) Art. 270 Abs. 6 BStrP. Entsprechend Art. 266 BStrP; vgl. § 11 II 1 hievor.

483) STÄMPFLI, N 4 ad Art. 270 BStrP.

484) Ähnlich wie bei den kantonalen Rechtsmitteln, § 11 II 3 hievor. – Nichtigkeitsbeschwerde zugunsten des Verurteilten ist möglich: BGE *51* I 66, *73* IV 49.

485) Wenn niemand anders den Strafanspruch vor Bundesgericht verfolgen kann sogar dann, wenn er sich am kantonalen Verfahren nicht beteiligen durfte! BGE *73* IV 51. Es ist eben in erster Linie Sache des *kantonalen* öffentlichen Anklägers, das Bundesgericht anzurufen: BGE *73* IV 54. Abgesehen von diesem Ausnahmefall schliesst die Befugnis des Bundesanwaltes zur Nichtigkeitsbeschwerde diejenige des kantonalen Anklägers jedoch nicht aus. Gegen eine solche gesetzliche Regelung sprächen, wie das Bundesgericht bemerkte, auch sachliche Gründe: In den Fällen des Art. 270 Abs. 6 BStrP ist es nicht der Bundesanwalt, sondern der kantonale Ankläger, der im Verfahren vor den kantonalen Behörden auftritt. Er wird sich daher in erster Linie darüber Rechenschaft geben können, ob ein in der Sache ergangenes Urteil den Umständen des gegebenen Falles gerecht wird oder nicht (Urteil KH vom 31. Oktober 1957 in Sachen Stampanoni, Erw. III 1).

486) Der Bundesanwalt nimmt hier nach dem Bundesgericht die Stellung eines öffentlichen Anklägers ein, der im kantonalen Rechtsmittelverfahren berechtigt ist, die Anklage zu vertreten. Zwar kommt ihm diese Stellung nicht "nach den Vorschriften des kantonalen Rechts", sondern nach bundesrechtlichen Bestimmungen zu. Das ändert aber nichts. Der Grund, weshalb der Privatstrafkläger zur Nichtigkeitsbeschwerde nicht legitimiert ist, wenn ein öffentlicher Ankläger die Anklage vertreten könnte, besteht unbekümmert darum, ob letzterer seine Stellung dem kantonalen oder dem eidgenössischen Recht verdankt. Der Privatstrafkläger soll nicht die Fortsetzung eines Strafverfahrens erzwingen können, wenn ein öffentlicher Ankläger findet, die Interessen der Allgemeinheit verlangten sie nicht (Urteil KH vom 24. Juni 1955 in Sachen Meyer, Erw. 3).

Art. 270 BStrP regelt die Legitimation zur Nichtigkeitsbeschwerde abschliessend, soweit nicht andere gesetzliche Bestimmungen Ausnahmen vorsehen. (487) Das Bundesgericht steht aber einer konkurrierenden Beschwerdelegitimation mehrerer Bundesstellen zu Recht ablehnend gegenüber. (488)

3. Anfechtbare Entscheide

Welche Entscheide mit der Nichtigkeitsbeschwerde angefochten werden können, ergibt sich aus Art. 268 BStrP. (489) Seit dem 1. Januar 1966 sind Urteile unterer Gerichte nicht mehr anfechtbar, wenn diese als einzige kantonale Instanz entschieden haben. Damit sollte der Kassationshof entlastet werden und so Zeit für die grundsätzlichen Entscheidungen gewinnen. (490) Die Einstellungsbeschlüsse und Straferkenntnisse der Verwaltungsbehörden werden von der Novelle nicht berührt.

Die erwähnte Einschränkung der Nichtigkeitsbeschwerde erweckt Bedenken, weil dadurch in gewissen Kantonen eine Kategorie von Urteilen geschaffen wird, die vom Bundesgericht nicht mehr überprüft werden kann. Jeder Kanton hat es sogar in der Hand, bestimmte Deliktsklassen der bundesgerichtlichen Überprüfung zu entziehen, indem er sie als inappellabel erklärt und die kantonale Kassationsbeschwerde einschränkt. (491) Im Interesse der Rechtseinheit ist besonders zu bedauern, dass die Einschränkung, entgegen dem Antrag des Bundesrates, auch für die BA eingeführt worden ist. (492) Bei Kompetenzkonflikten fällt

487) BGE *81* IV 207. Ebenso B 638: Vorbehalten bleibt die Ordnung der Legitimationsfrage in besonderen Bundesgesetzen.

488) BGE *81* IV 204 betreffend die Uhrenkammer. Zustimmend WAIBLINGER, ZBJV *93* (1957) 405 f. Neuerdings hat nun aber das "Institut für die offizielle Qualitätskontrolle in der schweizerischen Uhrenindustrie" doch wieder Parteistellung: siehe N 463 hievor.

489) Vgl. die Zusammenfassung der Praxis bei SCHWANDER, Z *74* 161 ff. – Gerichtsstandsstreitigkeiten, innerkantonal: BGE *91* IV 52, interkantonal: BGE *91* IV 109. § 10 III 2 hievor.

490) Vgl. die Botschaft BR, BBl *1964* II 885 ff.; StenBull StR *1965* 1 ff.; NR *1965* 283 ff. – Praxis: BGE *92* IV 54, 152 (dazu SCHULTZ, ZBJV *103* [1967] 471 f.), 165 lit. d, *94* IV 43.

491) StenBull NR *1965* 286, Votum BACHMANN.

492) BBl *1964* II 892, StenBull StR *1965* 2 und 3. Die angeführte Begründung, die Gleichheit der Parteirechte müsse unter allen Umständen gewahrt bleiben; der Spiess der BA solle nicht länger sein als derjenige des Angeschuldigten oder des Privatstrafklägers, verkennt die Stellung des öffentlichen Anklägers. "Der Gesichtspunkt der 'Waffengleichheit' ist im Strafprozess völlig fehl am Platz" (SCHMIDT 42). Vgl. in diesem Zusammenhang Art. 6 BB vom 11. Dezember 1941 betreffend vorläufige Änderungen in der Bundesstrafrechtspflege, AS *57* 1436, der die Nichtigkeitsbeschwerde richtiger-

deshalb unter Umständen eine staatsrechtliche Klage nach Art. 83 lit. a OG in Betracht. (493)

Der kantonale Instanzenzug muss nicht unbedingt vom *Bundesanwalt* erschöpft worden sein. (494) Auch ist der öffentliche Ankläger zur Nichtigkeitsbeschwerde ohne Rücksicht auf seine Stellungnahme vor der kantonalen Instanz legitimiert. (495)

II. ZUR BEGRÜNDUNG DER NICHTIGKEITSBESCHWERDE

1. Die Verletzung eidgenössischen Rechts

Die Nichtigkeitsbeschwerde kann gemäss Art. 269 Abs. 1 BStrP nur damit begründet werden, dass die angefochtene Entscheidung eidgenössisches Recht verletze. (496) Darunter fallen auch prozessuale Vorschriften. (497) Art. 277 BStrP umschreibt indessen keinen selbständigen Beschwerdegrund, sondern kann nur von Bedeutung werden, wenn und soweit wegen Verletzung materieller Gesetzesbestimmungen Beschwerde geführt wird. (498) Ebensowenig kann gestützt

weise nur für den Angeklagten und den Privatstrafkläger einschränkte, und die dazugehörige Botschaft BR, BBl *1941* 773/778. – FISCHLI bemerkt, dass im Bereiche des Strafrechts die öffentlichen Ankläger (scil. der Kantone) es in der Hand haben, dem Bundesgericht in Konnivenz mit kantonalen Gerichten die Gefolgschaft zu verweigern, besonders jetzt, wo die Nichtigkeitsbeschwerde gegen untere Gerichte, die in einziger Instanz entscheiden, nicht mehr zulässig ist (ZSR *87* I 472 f.).

493) Vgl. Z *87* 196 lit. c.

494) Es schadet also nicht, wenn z. B. der kantonale Staatsanwalt das erstinstanzliche Urteil allein angefochten hat. Der Bundesanwalt ist gleichwohl zur Nichtigkeitsbeschwerde legitimiert. – Ist der BA aber entgegen dem BRB Mittlg lediglich das zweitinstanzliche Urteil mitgeteilt worden (vgl. Z *87* 192), so müssen eventuell aus prozessualen Gründen *beide* Urteile angefochten werden; das erstinstanzliche Urteil mit dem kantonalen Rechtsmittel, das zweitinstanzliche Urteil mit der eidgenössischen Nichtigkeitsbeschwerde.

495) BGE *68* IV 151, *72* IV 163.

496) Die Durchsetzung der Anwendung einer im kantonalen Verfahren übersehenen Strafbestimmung ist im Hinblick auf Art. 273 Abs. 1 lit. b BStrP allerdings problematisch: vgl. SCHULTZ, ZBJV *106* (1970) 381 Ziff. 5 ad BGE *95* IV 66 und 103 Erw. 2. – Hat sich der Kassationshof schon einmal mit der Sache befasst, so binden die seinerzeit im Rückweisungsentscheid erteilten Weisungen auch den Kassationshof: BGE *85* IV 211. Vgl. in diesem Zusammenhang auch BGE *95* IV 44 (keine Revision gegen Urteile des Kassationshofes im Strafpunkt).

497) BGE *68* IV 155. Beispiele: *71* IV 149, *84* IV 171., *93* IV 74.

498) BGE *89* IV 11.

auf Art. 277bis Abs. 1 BStrP eine von der kantonalen Instanz auf Grund der Beweiswürdigung bewusst getroffene Feststellung als auf einem offensichtlichen Versehen beruhend angefochten werden. (499)

Im Hinblick auf die Aufgabe der BA, für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen, ist besonders zu begrüssen, dass nun auch das Bundesgericht den Urteilscharakter des Schuldspruches anerkennt. (500)

2. Vorbehalte

Nicht jede Verletzung eidgenössischen Rechts kann mit der Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof des Bundesgerichts geltend gemacht werden. Vorbehalten bleiben nach der Rechtsprechung die Zuständigkeit der Anklagekammer, gemäss Art. 264 BStrP den Gerichtsstand zu bestimmen; (501) nach Art. 269 Abs. 2 BStrP die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte, (502) insbesondere von Art. 4 BV bei willkürlicher Feststellung oder Würdigung des Sachverhaltes. (503) Der öffentliche Ankläger wird dadurch benachteiligt, weil er zur staatsrechtlichen Beschwerde ja nicht legitimiert ist (504) und die staatsrechtliche Klage nach Art. 83 lit. a OG einen Kompetenzkonflikt zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden voraussetzt. Zu erwägen wäre deshalb, bei willkürlicher Beweiswürdigung eine Nichtigkeitsbeschwerde des öffentlichen Anklägers wegen Verletzung von Art. 249 BStrP zuzulassen. (505)

499) SCHULTZ, ZBJV *99* (1963) 66, ad BGE *87* IV 121. Es ist ausschliesslich dem Kassationshof anheimgegeben, ein solches offensichtliches Versehen von Amtes wegen zu berücksichtigen, wenn *er* darauf stösst (keine Rüge der Aktenwidrigkeit): BGE *76* IV 63.

500) BGE *96* IV 66.

501) BGE *91* IV 109.

502) BGE *73* IV 132.

503) BGE *91* IV 120.

504) Vgl. die zutreffende Kritik von FISCHLI, ZSR *87* I 471 f.

505) Das Bundesgericht ist allerdings der Auffassung, diese Bestimmung stehe einer willkürlichen Beweiswürdigung nicht entgegen: BGE *81* IV 130. Zur Tragweite des in Art. 249 BStrP enthaltenen Grundsatzes vgl. auch Urteil KH vom 20. Juli 1971 in Sachen Monteverdi (Praxis *1971* Nr. 183 Erw. b).

III. VERFAHREN

1. Der Bundesanwalt hat die Nichtigkeitsbeschwerde innert zehn Tagen, seit der angefochtene Entscheid der zuständigen Bundesbehörde (506) in vollständiger Ausfertigung zugekommen ist, beim iudex a quo schriftlich anzumelden. (507) Vom gleichen Tage an läuft dem Bundesanwalt gegenüber auch die zwanzigtägige Frist zur Begründung der Beschwerde. (508)

2. Die Akten sind den Parteien, also auch dem Bundesanwalt, vor Einreichung der Beschwerdeschrift zur Einsicht offenzuhalten. (509)

3. Als "Beteiligter" ist der Bundesanwalt gestützt auf Art. 276 Abs. 1 BStrP berechtigt, schriftliche Gegenbemerkungen zu Nichtigkeitsbeschwerden anderer Parteien einzureichen. (510)

506) Regelmässig die BA selbst: vgl. § 10 II 1 und III 3 *a* hievor.
507) Art. 272 Abs. 1 und 5, 273 BStrP.
508) Art. 272 Abs. 2 und 5, 273 BStrP.
509) Art. 272 Abs. 6 BStrP. Vgl. dazu BGE *92* IV 18 Erw. 1. In der Praxis werden die Akten der BA auf Gesuch hin üblicherweise zugeschickt, wie dies Art. 296 Abs. 3 BStrP-VE noch ausdrücklich vorgesehen hatte. – Siehe zu dieser Bestimmung nun auch Urteil KH vom 20. Juli 1971 in Sachen Monteverdi (Praxis *1971* Nr. 183 Erw. a).
510) "Beteiligte" im Sinne dieser Bestimmung sind jene Personen, denen das Gesetz gegen Urteile von der Art des angefochtenen das Beschwerderecht gibt: Urteil KH vom 21. Mai 1953 in Sachen Senn und Eberle, Erw. 1. Siehe auch BGE *65* I 206.

UH